·2009公民税权手册·

追问“阳光财政”



主编：岑科

撰稿：黄凯平　颜言　余盛峰　邹啸鸣



传知行社会经济研究所

2009年11月出品

普及常识　追寻真相

序

2009年是中华人民共和国成立60周年。这一年，国际舆论在谈论中国如何协助美国，引领全球经济走出困境；中国的经济政策，被美国、欧洲乃至全世界的企业家和投资者密切关注；有经济学家预言，30年后中国将成为世界最大的经济体……这一切，使中国像是走在回归世界文明主角的复兴之路上。

为了向新中国成立60周年献礼，2009年9月，一部声势浩大的电影《建国大业》隆重上映，片中有上百位中港台明星演出，豪华阵容堪称空前绝后。但据说部分参演者如陈红、邬君梅、宁静、徐帆、李连杰等已脱离中国国籍，以外国人的身份“向祖国献礼”，引起广泛的争议。

一篇有代表性的评论写道:“为什么恰恰是那些先富起来的精英成了申请境外护照的先锋？如果一个国家不能让最有才能的人放心地安家立业，仍有着让人们无法放心的不确定性，那么当人们有能力选择自己的国籍时，就会出现大量精英和先富起来的一群能人向其他非母国转移的景象。”

2009年发生的一幕幕，映射出中国“让人们无法放心的不确定性”：湖北石首万人聚集示威；邓玉娇受辱刺杀官员；杭州飙车族撞死路人；通钢工人群殴总经理身亡；新疆乌鲁木齐骚乱……这些令人悲痛和不安的悲剧性事件背后，纠结着事关中国现实与未来发展的深层问题：官员特权盛行、政府信誉下降、贫富差距严重、就业基础脆弱等等。它们表明，中国回归世界文明主角的“复兴之路”不会一帆风顺，而是充满风险。

今天，在展望中国社会发展前景的时候，已经很少有人把目光仅仅局限在经济领域，而是把它与政治改革、法治建设、文化变迁等更广泛的问题联系在一起。而在这纷繁芜杂、犬牙交错的问题图景中，能不能找到一条关键的线索，指引我们走向繁荣与和谐的未来？

一年前，在《2008公民税权手册》序言中，我们写道：在影响人们收入与福利的各种经济关系中，“税”是极其重要的一环，清楚地认识纳税人与政府的关系，是推动中国今后三十年向现代文明社会转变的重要动力。如今，我们愿进一步指出：税的协商收取和公开使用，是构筑中国未来繁荣与和谐的关键基础。

设想一位三千岁的老人，一直生活在中国这片土地上，他看到的历史图景是什么？他看到秦始皇统一六国，焚书坑儒，看到陈胜、吴广揭竿而起，天下大乱；他看到楚汉相争，三国演义，唐代的太平盛世，清朝的穷途末路；

他看到一次次横征暴敛、一次次农民起义、一次次改朝换代……

几千年的中外历史表明，社会繁荣与和谐的基石是人与人之间的分工交易与平等协商，障碍则是人与人之间的权利、地位不平等以及由此而来的暴力掠夺。表面上看，税的收取和使用只是一种经济行为，但背后蕴含着社会中人与人之间权利是否平等、是否存在一个凌驾于众人之上的特权阶层、人们的聪明才智是用于创造财富还是去争夺特权这样的根本性问题，所以极其重要。

1689年，英格兰诞生了《权利法案》，规定国王不经议会允许，不得征税，也不得维持军队。这是人类文明进程的一个里程碑。因为税不仅涉及每个人的切身利益，更体现出人与人之间的利益分歧采用何种方式解决、有组织的政府暴力最终归于何处这样的社会关系，可以说是衡量一个社会是否实现市场经济和民主政治的最重要的标志。《权利法案》的出现，标志着人类第一个民主宪政国家的诞生。

一个社会中，如果连政府征税这样的问题都不需要征得民众的同意，那么，在其他的利益分歧中，例如土地拆迁、市场准入、福利分配等等，怎么可能通过和平协商的方式去解决？在那样的情况下，政府作为社会中最强大的暴力组织，只会成为一部分人对另一部分人的掠夺工具，而市场中的企业和个人，必然沦为政府随意宰割的羔羊。

社会发展到今天，已经没有哪个政府敢于宣称征税是一种掠夺；反过来，大部分政府都会宣称，征税是为了保障公众的利益而进行的。这么说并非没有一点合理性，但如何把合理的税收与掠夺性的税收区分开，是分析很多社会、经济问题时首先面临的一道门槛；没有税收状况的公开，就无法跨过这道门槛，甚至可以说，没有税收的透明和公开，就没有市场经济和法治社会的基本前提。

至少五年前，中国政府就提出了“阳光财政”的目标。这一目标的重要性是怎么估计也不过分的。有了“阳光财政”，就不用担心一些政府部门会私分或滥用纳税人的钱财；也不用解释政府是否关心民众，使他们享有合意的社会福利；也不用争论政府的规模是大还是小，政府花钱的效率是高还是低，政府职能部门的设置是否合理，各个政府机构是否发挥了应有的作用，等等……所有这些问题，都可以或多或少地在（详细的）财政数据中找到答案，而这些答案，又将形成政府体制改革的新起点和鞭策力。

鉴于“阳光财政”的重要性，在今年的公民税权手册中，除了采用最新的案例和数据，一如既往地阐述政府、个人的相互关系和税收常识之外，我们重点增加了有关政府支出的内容，如中国的政府支出如何构成、当前政府

支出距离“阳光财政”有多远、由此导致了哪些弊端等等。在编写过程中，我们还把理念付诸行动，向财政部和十几个省市区的财政厅提出申请，希望他们提供详细的财政支出数据。结果，得到财政部和一些地方财政部门的回复，其中一些信息属于首次披露，具有很高的研究价值，我们特意收入书中，以供读者参考。

我们的目标，就是通过普及税收原理和常识，提高民众的权利意识，加大“阳光财政”的呼声，促使真正的市场经济和法治社会早日到来。如果您认同这个目标，请从阅读和转载这本公民税权手册开始。

编者

2009 年 11 月

目 录

开篇：你•税收•政府

——关于税的十个常识

常识一：人人都是纳税人

当政府花费公共资金时，很多人说："不关我的事，我没纳税。"事实上，消费即纳税。每个人从出生时喝的奶粉到离别时的葬礼，税始终相伴、无处不在。

• 日常商品中的含税份额[1]

一袋价格为 2 元的盐，包含大约 0.29 元的增值税和 0.03 元的城建税。

你去餐馆吃饭，最后结账时不论多少，餐费的 5.5%是营业税及城建税。

每瓶 3 元的啤酒包含大约 0.44 元的增值税、0.12 元的消费税和 0.06 元的城建税。

如果你吸烟，每包烟 8 元，其中大约 4.70 元是消费税、增值税和城建税。

你去理发店理发，费用的 5.5%是营业税及城建税。

你花 100 元买了一件衣服，其中包含 14.53 元的增值税和 1.45 元的城建税。

如果花 100 元买一瓶化妆品，其中除 14.53 元的增值税外，还包含 25.64 元的消费税和 4.02 元的城建税。

常识二：政府无权单方面征税和决定税款的使用

税是老百姓用于购买政府服务的费用。民众自愿地将创造出的一部分财富授予政府，以使政府向民众供应必需的公共品和公共服务。未经民众同意而征税是不正当的。

•"无代表权不纳税"——美国倾茶运动

1764 年和 1765 年，英法战争结束后，英国政府苦于无力承担驻北美殖民地军队的开支，分别在北美殖民地强制征收砂糖税和印花税。砂糖税针对输往殖民地的糖浆和其他物资课征，每加仑征收 3 便士，这就对殖民地糖酒工业造成了极大的损害。印花税则将殖民地所有印刷品和法律文书纳入征税范围，其影响远远超过砂糖税。英国统治者的倒行逆施，激起了北美人民的反抗。他们立即做出了强烈的反应，组成了"自由之子"等组织开展轰轰烈烈的抵制运动。1765 年 10 月，马萨诸塞等 9 个殖民地的代表举行了针对《印花税法》的会议，

---

[1] 这些税金由消费者和厂商共同承担，本书未划分具体比重

并通过决议要求“非经他们自己亲口同意，或者有他们的代表表示同意，是不能向他们课税的……”在殖民地的强大压力下，英国议会当时虽然采取了妥协态度，撤销了《印花税法》，但1767年又故伎重演，试图对殖民地的玻璃、铅、茶叶、纸张等开征一系列的税收，使得其与殖民地的关系越来越紧张。随后，英国为了帮助陷入困境的东印度公司起死回生颁布了《茶税法》，向殖民地征收进口茶叶税，此举引起了殖民地人民的强烈不满，从而爆发了波士顿茶叶事件，并导致1774年独立战争的爆发，最终结束了英国在北美的统治。

常识三：在现代社会中，纳税人拥有知情权、监督权、诉讼权等不可侵犯的权利

纳税意味着纳税人让渡了自己的财产所有权，同时也应该获得参与税收事务的权利。自上个世纪80年代以来，纳税人权利得到了全球性的普遍关注和保护。

•日本知高县律师起诉县政府追回近五亿日元税款

20世纪90年代中，日本民众对政府机关的招待费很关注，曾发生针对政府机关招待费、接待费的诉讼。日本高知县的律师以纳税人的身份，要求县政府公布有关招待费的具体开支情况，遭到政府的拒绝后，而向法院提起诉讼，要求法院依据地方政府信息公示法，命令高知县政府公开有关开支情况，其法理根据是：每个纳税人有权了解政府如何支出公费的情况。但县政府只愿意公布招待费总的开支数额。日本的招待费称为食粮费，通常是由出面招待人的主管签字就可以报销。原告在诉状中提出，公务员的工资中已包含了本人的生活费用，原则上公务员吃饭应该自己付钱，如果是必要的公款宴请必须公布被宴请客人的姓名，这样才能让纳税人判断公费请客是否合理。法院判决原告胜诉，由于有关公务员不愿意公布被宴请客人的姓名，这些费用在财务上就不能销，只能算是公务员自己请客，因此，最后依据本判决从相关的公务员处追回了四、五亿日元的金额。

常识四：缺乏权利的纳税等于被掠夺

未经合法程序确立的税收，不具有正当性。只有政府首先依照合法的程序，在纳税人同意的情况下，确定税收的种类和额度，并保障纳税人的基本权利，才谈得上纳税的义务。

•工信部耗巨资强制为个人电脑安装过滤软件

2009年5月，国家工业和信息化部下发《关于计算机预装绿色上网过滤软件的通知》，要求7月1日之后在我国销售的所有个人电脑出厂时预装绿色上

网过滤软件“绿坝·花季护航”，该软件可以过滤不良信息、控制上网时间等，还会每3分钟对网页截一次屏，软件使用者打开就可以知道想监视的人上过哪些网站，工信部称这是为了保护未成年人。这款“绿坝”软件是工信斥资4170万元人民币向郑州金惠和北京大正两家公司采购的，供网友免费使用一年。

通知曝光之后，有人斥责此举侵犯个人隐私权，随后该软件被人曝出有若干安全隐患，接着美国一家软件公司指责该软件侵犯其版权，并警告电脑商不能安装，否则就等着吃官司。在众多唾沫与口水中，工信部改口不再强制要求每台电脑安装，但仍要求中小学采购的电脑和家电下乡的电脑强制安装，并称到6月底已装机总量超过5000万。

常识五：税收过重会导致企业倒闭和居民失业

税收是政府对民众收入的“提成”，政府“提成”得越多，老百姓可支配的收入就越少。从企业的角度看，交的税越多，利润越少，进而减少企业的生产和投资，最终结果，会减少居民的就业机会。

•“不再折腾自己”

蒋建平是南安市机动车维修协会会长，福建省南安市建平汽修有限公司的创始人。该公司是一家汽车综合维修企业，属一类企业。现在，这家公司已经不存在。

据蒋建平介绍：汽车维修企业营业额主要是工时费收入十配件销售额。综合修理厂工时费收入与配件销售额比例一般是25%～30%：70%～75%；他的厂是一般纳税人，税负率是国税17%加地税6％，总计负税率是23%。国税的17%只要有进项（即进货增值税发票），就可以按10%～12%进行抵扣；工人的工时费（产值），因没有进项，不能有抵扣。假如维修产值10000元，因没进项抵扣，要缴纳国税17%加地税6%，即必须缴纳2300元税。这种高额营业税岂不与所得税一样了吗？这种税率也已经接近乙类香烟30%和雪茄烟25%的水平……

蒋建平自认为他的企业在南安市不论是信誉、技术、服务等均属较好的企业，但没想到全市唯独只有他一家综合型汽修厂被指定为一般纳税人——“这种税率企业哪里能撑得住？”别说企业想发展，连维持运作的利润也没有了。无法与同行业平等竞争，企业根本无法生存！于是，蒋建平为了“不再折腾自己”，横下一条心，含泪把十多年辛苦奋斗和经营的企业卖掉。

常识六：衡量税负轻重的标准不在于税收是多少，而在于政府为自己花掉了多少

在发达国家中，有高税国家，比如瑞典税收占GDP的51%，也有低税国

家，比如美国税收占 GDP 的 27%，但它们老百姓的生活水平却差异不大。税负的关键在于政府如何使用税，而非收了多少税。

·福利国家的高税收与高福利

瑞典、丹麦和法国的财政支出结构非常近似。对于这三国而言，社会保障、教育、医疗保健和一般公共服务是花钱最多的四项，共占去全部支出的近 80%。尤其是社会保障，在这三个国家的财政支出中都占到 42%以上的比例；而教育医疗支出合计起来也都占到总支出的 25%以上。这意味着民众的社会福利非常高。把社保、教育、医疗、环保等公共事务支出加起来，占到了瑞典等国财政支出的绝大部分，这样来看，民众虽然税负很重，但政府的税收有相当大的比例返还给了民众，让民众享受到了高福利，因此其实质税负并不如表面看到的那样重。

常识七：在中国政府的支出里，民众直接受益的份额很少，政府自身的耗费很大

在政府支出的 17 个大类里，“一般公共服务”主要是指我们日常所见的政府各个职能部门的运行支出，“公共安全”是公安、武警、司法等部门的运行支出，它们是比较纯粹的政府自身支出。除此之外，在科学教育、文化卫生、环境保护、社会救济等大类支出下，也有专门用于供养政府管理部门的支出。

·福建省及全国财政支出的估算

按本书的分类和估算，在福建省的一般政府预算支出中，政府自身耗费的行政费用比重最大，约为 35%；政府用于间接公共福利的资金比重第二，为 25%；另有去向不明的“其他”类支出 21%；而用于直接返还民众的福利支出仅有 7%；剩下的百分之十几，主要是政府在具体产业上的投资，反映出政府对经济事务的直接参与。

根据财政部网站公开的全国财政决算表也可以推算，其中用于直接返还的民众福利支出很少，这些支出基本都已经在决算表中列出，包括社会保障和就业、医疗卫生类下的部分支出、农林水事务下的“扶贫”支出、地震灾后恢复重建支出等，粗略估算，在全国 6.26 万亿财政支出中，仅占 8%（约为 5000 亿元）。

常识八：政府的自我审查，不可能消除财政支出中的腐败和浪费

年复一年的“审计风暴”表明，不把政府的自我监督变为社会各界的外部监督，不把职能部门的任务性审查变为广大民众基于自身利益所作的持续性追查，政府预算中的种种问题就无法解决。

• 国家审计署2009年报告披露的部分问题

教育部挪用部本级项目经费305万元，弥补了5个所属单位的项目支出或基本支出超支。

工业和信息化部本级基本支出等超预算1007.16万元；扩大项目经费使用范围支出432.60万元，用于非项目支出。

人口计生委挪用专项资金495.89万元，用于中国生殖健康产业协会维修费等支出。

环境保护部未经财政部审批，在3个项目中安排公务用车购置预算，相关项目承担单位在项目经费中列支126.61万元，购置公务用车6辆（其中2008年列支74.51万元购置4辆）

公安部未报国家发展改革委审批，自行批复公安部第一研究所、人民公安报社和公安部居民身份证密钥管理中心等3个所属事业单位办公楼建设项目投资4.22亿元。

……

常识九：中国的政府支出有“账簿”，但被隐藏起来了

每年的人代会都开得风风火火，但最后发布的预算报告却非常模糊。社会公众只能看到模糊的预算报告，对载有详细财政信息的《预算草案》却无法获知。

• 财政部拒绝公布《国家财政决算》

2009年9月，本书编者向财政部和省级财政厅申请公开信息，财政部回复如下:“您申请的2008年全国财政支出详细数据(您在政府信息公开申请表‘所需信息内容描述’栏中具体填写为‘按经济分类科目划分的财政支出数据’和‘按功能分类划分的‘款’、‘项’级财政支出数据’)，为《国家财政决算》(机密级文件）中的重要内容。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十四条的相关规定，对此本机关不予提供。”

常识十：税制改良的根本动力，在于民众自身

从历史看，国王不会主动去为贵族们想这些人纳税后应该得到什么权利，贵族阶层也不会主动为平民百姓争取纳税后的权利。这些权利最终所以落实到每个个体，都是靠纳税人自己去争取。

• 广州公积金管理新政在民众反对声中胎死腹中

2009年6月10日，媒体从银行渠道获得的信息，7月1日广州市住房公积金新系统将上线。随着新系统的投入运营，广州市公积金提取政策正在酝酿

重大变革:7 月 1 日起,广州市住房公积金将可以按月提取,但账户内需保留半年的缴存额；公积金提取全部采取转账支付，不准提现，防止骗取套取公积金；在广州以外购买自住住房提取住房公积金的，所购房产须在职工本人的户籍所在地、工作地，或是在配偶户籍所在地、工作地。

面对媒体的报道，广州市公积金中心也没有否认，只敷衍说最终政策以发文为准。一时间，市民为了避免自己的钱被扣，开始赶在 7 月 1 日前突击提取公积金，银行公积金专窗人满为患。同时，质疑广州公积金新政的反对声闹得沸沸扬扬，市民反对声一片。民众纷纷通过网络论坛、博客发言谴责这一“新政”:“公积金是自己账户里的钱，为何取出来有这么多门槛，这么难？”《南方日报》、《南方都市报》等媒体也配以多篇报道和评论表达反对的声音。

最终，广州市常务副市长、市住房公积金管委会主任苏泽群主持召开了广州市住房公积金管理委员会全体会议，讨论并通过了“暂缓实施《规定》的决议”，否定了早前计划的“按月提取”、“预留半年余额”以及“异地购房不准提取公积金”等规定。

• 广州财政局网上公布 114 个政府部门预算

李德涛是深圳君亮资产管理公司的“公共预算观察志愿者”之一。他通过“广州财政网”向广州市财政局提出在线申请，要求公开广州市 2009 年本级部门预算。2009 年 10 月 16 日，他接到广州市财政局的回复说，由于广州市 2009 年本级部门预算涉及到 114 个部门，内容十分庞大，通过电子邮件发送很不方便，因此将全部内容都公开放到了广州财政网上。至此，每个人可以从广州财政网站上的“政务公开”下面的“数据统计”一栏里查到相关内容。

广州市财政局局长张杰明说:“前段时间我们收到了群众要求公开政府部门预算的申请，我认为只要不涉及秘密，都可以公开。有兴趣的群众都可以上网查看。我们会继续在网上公开部门预算，明年只要人大会议审批通过了部门预算，就会在网站上公开。”

——更多常识与故事，请阅读《2009 公民税权手册》全本……

第一章　税的真相

我们在生活中离不开“钱”，为了满足自己的需要，人们总是在想办法多挣钱，并发挥它的最大效用。

政府也离不开“钱”，国防、教育、卫生、社保、治安、交通……都需要花费大量的钱。“税”则是联结个人收入与政府开支的纽带，通过“税”，政府的任何一项活动都真真切切地影响到每一个公民的收入，政府办事效率的高低、政府的清廉程度及其公共投资倾向，都直接关乎百姓福祉的重大问题。

在本书第一章，我们要揭开“税”的面纱，展示隐藏在“税”背后的种种关系。

1. 人人都是纳税人

“税”是社会中最常见的事物之一。一谈起税，人们很容易想起西方社会的一句格言：“税收与死亡，是人生难免的两件事”。而在遥远的东方，被万里长城蜿蜒怀抱的中国，也流传着“皇粮国税，古已有之”的谚语。从古到今，在世界各国，“税”所体现的人与人之间的关系并不完全相同，并包含着一部社会进步的演变史。但在今天，关于税的很多基本问题——例如它存在的基础是什么，其背后隐藏着怎样的社会关系等等，很多人并不理解。下面从一些生活现象开始，说明这些问题。

事例 1（真实）• 桥的命运

中国湖北某地，有座桥建于 1965 年，由于水流冲击和腐蚀，逐渐成了危桥。为了延长这座桥的寿命，镇政府在河的上游约 1 公里处修起了一座新桥，供车辆通行。旧桥一般只走人和自行车。近年来摩托车渐渐普及，由于从新桥走要绕行 2 公里左右，一般驾驶技术稍好的人都从旧桥走。本来就衰朽不堪的旧桥终于垮掉了。

旧桥垮后，有人在尚未垮掉的部分旧桥和河水之间用沙土筑了一条路，在水面上架起一座浮桥，无论人、自行车、还是摩托车，每人次收费 5 毛，一天可以收费数百元。但很快，有人抱怨收费太贵，也有人说不应该收费。大约半个月以后，那座桥不见了。据说有人往上举报，上面有人来查。建桥的人把桥拆了，木板、树由四人一分而光。

不久之后，一座新桥出现在河面上。这桥是在桥头开店的一个生意人捐建的，与先前的收费的木桥有些相似，不过所铺的木板要窄一些，木板

下的树捆扎得有些潦草。他在桥的中间还树了一块简陋的广告牌，声明免费之外，“欢迎你到桥头商行”。

免费的桥在一两个星期之后就开始出现险情，桥的一端出现垮塌，开始出现通行不便。然而骑摩托车的人依然艰难地从此通行，直到有一天，汛期来临，河水上涨、变宽、变猛，有一次大雨之后，免费的桥被彻底冲毁。

事例 2（虚拟）• 楼道路灯

夏光是一位年轻老师，住学校的职工宿舍楼。他注意到，楼道里的灯泡经常是坏的。黑夜里上下楼时，他想：怎么没人来换灯泡呢？如果谁家里洗手间的灯泡坏了，肯定很快买新灯泡换上；但楼道的灯泡却没人管。

有一天，夏光自己掏钱换上了一只新灯泡。楼道的居民看了，纷纷表扬他，说他做了一件好事，不过没有人打算分摊买灯泡的费用。不久后，灯泡又坏了，夏光准备再买新的去换，但转念又想：楼道的灯泡以后还会坏，总不能一个人无休止地做好事吧？他觉得买灯泡的钱应该由楼道里的居民平摊。

夏光去找楼道的居民谈这件事。有 5 家愿意分担费用，另外 3 家却不愿意，有人说：“我家不需要路灯，你们需要的话自己买好了。”夏光想，这家人肯定需要路灯，而且肯定会受益于路灯，可是他即便不付费，也无法把他排除在路灯的使用范围之外。无奈之下，夏光只好放弃了买灯泡的想法。到了晚上，楼道里依旧漆黑一片。

事例 3（虚拟）• 新年的焰火

新年来临的时候，S 小镇的居民非常高兴，很多人外出游乐，买来烟花爆竹助兴。有一种大型烟花，效果很好看，但价格比较昂贵，在 1 万元左右，很少有人购买。小镇企业家欧文进行了调查，发现全镇 500 个居民中，每个人至少愿意出 30 元来观看这种焰火。欧文想，如果他买来这种烟花燃放供大家观赏，并向每人收费，他不仅能赚到一笔钱，还能满足大家的需要，是一件皆大欢喜的事。

欧文决定举行一场焰火表演。但他在卖门票时候遇到了麻烦。很多人想，一旦欧文向天空发射焰火，他们不买票也能看到，所以，尽管本来愿意出 30 元观看焰火，但出于“搭便车”的想法，很多人并不买票。欧文经过核算，发现卖出的票不能弥补购买焰火的成本，只好宣布退票，取消了这个计划。

这三个故事，初步说明了“社会为什么有税”的问题。简单地说，生活中有一些产品或服务，每个人都需要，但由于某种特点，人们往往不会单独去购买或配置它，例如横跨全国的公路，城市里的街道、绿地、排污管道，还有前面说到的桥、路灯、焰火等等，这些物品不可分割，很多人能同时使用，一来价格比较昂贵，普通人难以承担；二来，某个人购置这种物品，往往会有其他人白占便宜。所以，这些物品很难像面包、衣服、汽车、住房一样，以个人购买、个人消费的方式来组织生产——这就是所谓的公共物品。

今天，只要你走出家门，举目四望，公共物品几乎无所不在。广泛地看，一个社会的治安消防、公共卫生、贫困救济、环境保护等，都属于公共物品。公共物品的存在对一个社会的运行和发展来说至关重要。想象一下，如果城市里的环卫工人罢工，警察解散，交通、消防、环保等机构停止运行，会对社会秩序造成什么冲击？后果不堪设想。

公共物品是社会运行必需的，但在简单形态的市场上，没有人购买公共物品，就不会有资源去投入生产。为此，人们只好组织一个特殊机构，专门提供公共物品。当然，这个机构不可能凭空变出公共物品，这个机构里的人也不能不养家过日子，它必须向大家要钱——这种钱就是税收，这个机构就是政府。在现代社会里，政府的角色定位是向民众征收税款，同时负责提供一系列公共物品和公共服务——如上面所说的公路、街道、路灯、治安、消防、环保等等。可以说，税收体现的是政府和大众之间的一种交易关系，它构成了社会运行与经济发展的重要基础。事实上，税是民众购买政府（人员）服务的费用，它与我们生活中的其他费用，例如付给饭馆、理发店或保姆的钱没有区别。

很多人认识不到这一点，一方面是因为在历史上——包括今天的世界上，某些国家的政府和民众之间确实不是交易关系，而是某种程度的掠夺与被掠夺关系。回顾人类历史，在社会进入现代文明之前，政府和盗匪集团之间并没有一条不可逾越的界限：当政府不顾民众的感受，利用合法暴力大肆收刮民财的时候，就成了盗匪；当盗匪愿意放弃对民众的掠夺，转而向他们收取合理的保护费的时候，就成了政府。这种不合理的关系，由于长期存在，被很多人当作社会制度的“真面目”，根深蒂固地印射在头脑中。

另一方面，在现实中，税的表现形式很复杂，往往给人一种错觉，认为社会中并不是每个人都在纳税，有些老百姓是在免费享受政府提供的服务。最典型的场景是，中国的受灾群众得到政府救济或居民的财产损失被警察追回时，一定会大张旗鼓地“感谢政府”，还制作锦旗相送。2006 年，全国免除了农业税后，也有人很高兴地表示：农民终于不用交税了！还有几年前，政府部门有

人提出“为纳税人服务”的口号，遭到上级的批评。批评者说，政府不能光为纳税人服务，而要为全体人民服务。言下之意是，“人民”中的一部分人没有纳税。

事实是怎样的呢？

到目前为止，中国共有20多种税，包括增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城市维护建设税、城市房地产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、车辆购置税、车船税、契税、印花税、烟叶税、关税、船舶吨税等，其中有些由个人上交，有些由企业上交。在个人上交的税种中，最常见的是个人所得税、车辆购置税、车船税以及买卖房屋涉及的契税和印花税。在日常生活中，因为买房、买车的通常是中高收入人群，而个人所得税又有一个起征点，所以很多人觉得，收入较低的人不是严格意义上的纳税人。针对这种误解，经济学家茅于轼写过一篇文章《我们到底交了多少税》，其中写道：

> 任何一样消费，不管是在超级市场买东西，还是用电交电费，打电话交话费，里面统统都有税。只不过你不知道而已。国外一般把价和税分开，居民花的钱里多少是价，多少是税，都很清楚。而在我国，有意无意地把价和税混在一起，所以大家搞不清自己交了多少税。

茅先生的这段话，揭示了一个非常重要的事实：在中国，商品标价实行的是含税价，价格中包括了国家征收的税金——可能是增值税、消费税、营业税，也可能是城建税和教育费附加等，这些税或多或少要由消费者承担一部分，所以，无论是谁，每购买一件商品，就在向政府交一次税。

以下，是有人根据中国税率计算出的一些日常商品中的含税份额：

一袋价格为2元的盐，包含大约0.29元的增值税和0.03元的城建税。

你去餐馆吃饭，最后结账时不论多少，餐费的5.5%是营业税及城建税。

每瓶3元的啤酒包含大约0.44元的增值税、0.12元的消费税和0.06元的城建税。

如果你吸烟，每包烟8元，其中大约4.70元是消费税、增值税和城建税。

你去理发店理发，费用的5.5%是营业税及城建税。

你花100元买了一件衣服,其中包含14.53元的增值税和1.45元的城建税。

如果花100元买一瓶化妆品，其中除14.53元的增值税外，还包含25.64元的消费税和4.02元的城建税。

……

这里可以清楚地看到，一个人生活在社会中，哪怕是乞丐，只要有购买行为，就免不了交税。此外，人们在生活中的其他场合也可能交税，例如，当你的工资收入超出一定标准，要交个人所得税；如果你买车，要交车辆购置税、车船税；如果你买房、卖房，要交相关的契税、印花税，也可能交营业税、个人所得税和土地增值税；如果你办企业，从事生产经营活动，涉及的税就更多。可以说，在生活中的每一天、每一个角落，税收无处不在，人人都是纳税人。

那么，我们平时交了哪些税呢？中国的税收制度是高度行政主导的。到目前为止，我国财政、税务、海关等部门负责征收的“法定税收”共有 20 多种，主要包括：增值税、消费税、营业税、企业所得税、外企所得税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税、耕地占用税、城市维护建设税、土地增值税、固定资产投资方向调节税（2000 年 1 月 1 日起暂停征收）、房产税、城市房地产税、车船税、车辆购置税、印花税、契税、筵席税（由各省决定是否开征，目前各省均已停征）、烟叶税、关税、船舶吨税等。

这些税中，表面看来，很多都不对个人征收，而是通过企业征收的，如增值税、营业税、消费税等，但正如前面所说，这些税或多或少要由消费者承担一部分，而企业的股东最终也是个人构成的，所以税收最终负担者都是个人。2008 年，中国政府的税收总额是 54219.62 亿元。这个数额是如何构成的？它们与百姓生活有何关联？下面作一些重点介绍：

• 增值税

增值税无处不在，因为它是对所有“商品生产、流通、劳务服务中多个环节的新增价值或商品的附加值”征收的。所以只要你消费，你就要交增值税。我国在 2009 年 1 月 1 日起正式在全国范围内实行消费型增值税。增值税的一般税率是 17%或 13%。税率 13%的商品是明确列举的，主要包括粮食、自来水、图书、农业生产资料等 5 类。除这五类以外的其他货物和加工、修理修配劳务的增值税率都是 17%。一般小规模纳税人的增值税率是 3%，但是不能与进项税抵扣。

当我们出门购物的时候，无论是买车还是买衣服，无论是买米还是买书，付款的同时都在交税；当我们在家开火做饭、看电视、洗澡，除了要交煤气费、电费、水费之外，我们还要交税。就这样“不知不觉”地，2008 年，中国政府共征收了 17996.9 亿元增值税，占到其法定税收总收入的 33.2%。

• 营业税

增值税主要针对产品和加工、修理修配服务征收。此外的其他服务，政府

征收营业税，即对有偿提供应税劳务、转让无形资产和销售不动产的单位和个人，就其营业收入额征收的一种税。主要面向七个行业：一、交通运输业；二、建筑业；三、金融保险业；四、邮电通信业；五、文化体育业；六、娱乐业；七、服务业。此外，个人和企业转让无形资产和销售不动产也要交纳营业税。

营业税是由经营者交的，然而，营业税的一部分会被转嫁到消费者头上，由经营者转到政府的手中。所以，无论什么税种，都会增加企业的产品成本和消费者支付的代价。

2008 年，政府共征收了 7626.3 亿元营业税，占“法定税收”收入的 14.1%。

• 消费税

消费税从 1994 年开始征收，据说是为了抑制某些特殊商品的消费。最初选择了烟、酒、小汽车等 11 类应税产品。2006 年 4 月 1 日，国家首次对消费税进行调整，消费税税目由 11 个增至 14 个，2009 年 5 月 1 日，又大幅度提高了烟产品的消费税。

凡是列入消费税税目的商品，既要征收增值税，又要征收消费税。比如你在商场买一套价值 500 元的化妆品，这 500 元中就包含：72.65 元增值税和 128.21 元营业税；你买烟一条，花费 100 元，其中包含增值税 14.5 元和消费税 48.46 元（实际上烟价中含税比例非常高，这里只是列出增值税和营业税）。

2008 年，政府共征收消费税完成 2567.8 亿元，增收 360.97 亿元，同比增长 16.4%，占“法定税收”收入的 4.7%。

消费税和上面的增值税、营业税，是主要的流转税，顾名思义，是在经济活动过程中征收的。目前，流转税在中国的税收体系中占有非常重要的地位。2008 年，国内增值税、消费税和营业税三项流转税共完成 28191 亿元，增长 15.5%，占税收收入的比重为 52%。

增值税和消费税都是针对国内产品而言的，实际上只要在国内市场上流通的商品，都会被征收增值税和消费税，从国外进口的商品也不例外。不过，进口商品的增值税和消费税是由海关代征的。2008 年，海关代征进口税收完成 7391.07 亿元，比上年增长 20.1%，增收 1485.6 亿元。这部分由海关代征的税最终也还是由消费者“消化”的。

• 个人所得税和企业所得税

这两种税是与公民收入关系最为密切的，因为所得税是从“纯利润”中抽取，它意味着：只要你有收入，政府就可以从中抽“份子”。

2008 年，个人所得税完成 3722.2 亿元，同比增长 16.8%，增收 536.6 亿元。

统一内外资企业所得税税负的《企业所得税法》于 2008 年开始实施，新税法规定内外资企业税率分别由 33％、15％统一为 25％，2008 年，企业所得

税、外商投资企业和外国企业所得税共完成 11173.05 亿元，增收 2393.80 亿元，增长 27.3%。。

·城市维护建设税

它是直接依附于增值税、营业税和消费税的。在纳税人交增值税、营业税和消费税的时候，也必须随之交纳城建税。其实际效果相当于提高了这三个税种的税率。依纳税人所在地的不同，城建税的附加率分为 1%、5%和 7%三档。

在三项流转税的基础上附加 1%、5%或 7%，看起来是很不起眼，然而因为流转税无处不在，因此，人们不知不觉地也交了一大笔城建税。2008 年的这一税额为 1344.09 亿。

·城镇土地使用税、土地增值税、房产税

这几个税种都与房地产相关。2008 年，房产税收入为 680.40 亿元，比上年增长 18.3%；城镇土地使用税收入 816.95 亿元，比上年增长 111.9%；土地增值税收入 537.10 亿元，同比增长 33.2%。

·契税、印花税

契税是对在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属时向承受土地使用权、房屋所有权的单位征收的一种税。2007 年由于房地产业的飞速发展，契税已从一个小税种一跃而为较大的税种，成为地方政府收入的重要增长点，到 2008 年，房地产市场有所萎缩，契税完成 1307.18 亿元，同比增长 8.4%，增速比上年同期回落约 31 个百分点。

印花税是对在经济活动和经济交往中书立、领受印花税暂行条例所列举的各种凭证所征收的一种兼有行为性质的凭证税（10 种合同上要贴印花，营业账簿、房屋产权证、工商营业执照、商标注册证、专利证和土地使用证等上都要贴印花）。

买卖股票，每一次交易都要缴纳印花税。2008 年证券市场交易持续严重低迷，股票流通市值大幅缩水，2008 年 4 月 23 日证券印花税税率从 3‰降低到 1‰，9 月 19 日起，证券交易印花税由双边征收改为单边征收，这是 2008 年唯一减税的税种。成交量的萎缩和市值的下跌造成证券交易印花税的税基严重缩小，2008 年，证券交易印花税完成收入 979.16 亿元，减收 1026.15 亿元，同比下降 51.2％，比 2007 年增速（1017.4%）回落了近 1100 个百分点。

——以上所列的，可以说是与我们日常生活密切相关的税种（完整税目见本章附录）。为了更具体地说明税收与居民和企业的关系，来看几个事例：

事例 4（真实）· 工资与税金

假设你每月的税前工资是 1 万元，需要交的项目有：

1.养老金。目前北京养老保险缴费比例为单位20%(其中17%划入统筹基金，3%划入个人帐户)，个人8%（全部划入个人帐户），共计是2800元；

2.医疗保险。缴费比例为单位10%，个人2%+3元，共计是1203元；

3.失业保险。失业保险缴费比例为单位1.5%，个人0.5%，共计是200元；

4.住房公积金。各企业所交比例不同，姑且按照企业和个人各交10%来计算，则共计是2000元。

从1万元中减去个人所交“三险一金”，得到所得税的基数为：

10000－800－203－50－1000＝7947元

需要交的所得税为：894.4元，税后月工资是：7052.6元。

如果不交税的话，你一个月的工资所得应为：

10000+2000+1000+150+1000=14150；一年的工资所得应为：14150×12＝169800元；

而交完税以后，你一年的实际所得为：7052.6×12＝84631.2元。

很容易计算出来，你一年的工资中拿到手的只有一半，其他的你都交给政府了。

事例5（虚拟）•阿宏生活一天的税费

作为一个工薪族，大家都知道自己每个月被扣缴的个人所得税，但我们在生活和工作中所负担的税费远不止这个。阿宏，软件销售公司的一名普通职员，我们来看看他平时一天所缴的税费。

7：30，阿宏起床，打开自来水刷牙洗脸。阿宏一个月大约用水2.5吨左右，水价为4元/吨，每月付出水费10元，其中包括增值税1.15元，同时还为市政建设交纳了水资源费、城市污水处理费、城市附加费等若干收费。另外，阿宏一个月买牙膏钱要花费4元左右，其中包增值税0.58元。这样，阿宏平均每天用水和刷牙的过程中为政府贡献了至少0.058元的税费。

8：00，阿宏在早餐店里购买了2个面包和一杯豆奶，花费3.5元，其中包括0.193元营业税和城建税，另外还分摊了部分早餐店申办卫生许可证、营业执照的费用、早餐店缴纳的房屋租赁手续费、市容卫生管理费等若干不等的收费。

8：30，阿宏打的到公司，共花费20元。这20元车费中，包含了难以计数的税费，车船使用税、营业税、强制险费用、车辆购置附加费、燃油

税、公路客货运附加费、公路运输管理费、机动车辆牌证（含行驶证）工本费、机动车驾驶证工本费、机动车辆安全检验费……税费如此之多，甚至难以计算出这车费中政府到底收取了多少钱，我们姑且算为 4 元。

9:00-12:00,阿宏在公司上班，利用工作之余，买进了 5000 元股票，花去印花税 5 元。中途还吸了两支烟，阿宏一个月要吸 20 包烟，花费 200 元，其中包括 29.05 元增值税和 96.93 元消费税，另外，这 200 元中还分摊了烟厂在收购烟农种植的烟叶时政府向烟农征收的 20%的烟叶税，这个数目也难以确定，暂且计为 8 元。以此计算，阿宏因吸烟平均每日向政府交税至少 4.47 元。

12:00-13:00，与客户一起进中餐，花费 200 元，其中至少有营业税和城建税 11 元，还不包括分摊餐馆的其它税费。

13:00-17:00，工作。期间应某销售杂志约稿，撰写稿件一篇，获得稿费 1600 元，缴税 112 元。

17:00-17:40，买了两瓶白酒作为父亲的生日礼物，花费 342 元，其中含有 49.69 元增值税，59.66 元消费税。另外，阿宏顺便还为女朋友买了 150 元化妆品，这些花销中含有增值税 21.79 元，消费税 38.46 元。

17:40-18:10，打的回家，共花费 20 元，其中税费也算 4 元。

18:10-19:00，自己在家做饭，用电饭煲煮饭，用燃气炒菜。阿宏平均每月要花电费 50 元，燃气费 15 元。电费的构成也很复杂，除了正规税收外，还含有城市公用事业附加费、中央电力基金和三峡工程建设基金……燃气费除了正规税收外，则含有城市公共事业附加费，而且他此前还支付了几千元的煤气初装费。以此计算，阿宏每月在缴纳电费和燃气费时已被收了 7.47 元增值税，另外还有各种杂费若干，分摊到每天至少 0.25 元。另外，这顿晚餐中的大米、鸡蛋、蔬菜、肉、油盐酱醋等花销约 4 元，其中的税费同样很难计算清楚，包含了增值税、消费税、营业税、城建税、集市贸易管理费、个体工商户管理费、城市卫生费……，我们暂计为 0.7 元。

20:00-22:00，与朋友 K 歌，AA 制，花去 50 元，其中包括营业税 10 元和版税若干。

22:30-23:30，上网。网络费每月 150 元，另外，阿宏每月电话费为 200 元，这些开支中有营业税 10.5 元，平均每天花费 0.35 元。

24:00，睡觉。

这一天，阿宏一共缴纳了 321.62 元税费，其中直接纳税 112 元。这一天，阿宏的开销是 803.8 元，其中包含 209.62 元税费，占到消费额的 26%，也就是说，如果免除这些税，阿宏这一天至少可以节省四分之一的开支。

事例 6 • 在中国办企业究竟要交多少税[1]

如果注册一家 500 万资金的企业，我们来看看要交多少税费：

1、 验资费：500 万×0.05%=2500 元；

2、 工商登记费：500 万×0.08%=4000 元；

3、 税务登记办证工本费：数目很小，可以忽略；

4、 金税卡开票系统 1581 元，论证系统 300 元，这二项每年还要收 576 元；

5、 国税网上申报的 DN 费：每年 180 元；

这些费用加上忽略不计的大概 1 万以上了，接下来要花的是租赁厂房和购买生产用机器设备等等，这里作一个保守的假设：一共就算花掉了 100 万元，还有 400 万元全部作为生产用流动资金，招收职工 100 人，假设一帆风顺，到年底产生了 2000 万元（不含税）的营业收入，毛利 15%，这里所说的毛利就是产品的制造成本（含工资、福利、折旧）除以 85%等于产品的销售价（不含税）。接下来我们就来计算一下所要交的税和各种费用。

6、增值税：按理论，如果没有毛利润，就不需要交增值税的，但因为包含在产品成本中的工资、福利、折旧等成本它是不允许抵扣的，即使不赚一分钱，增值税还是要交的。在这些成本和损耗中，可以抵扣的有工人一年工资 180 万（每人每月 1500 元，共有职工 100 人）、工人一年的福利开销 252000 元（工资的 14%），一年的折旧费 207912.5 万元（厂房是租用的，每年 10 万元的租金应计入折旧，还有生产用机器设备我们按原值 89 万，残值 3%，使用期 8 年来计算），三项合计 2259912.5 元。

进项税＝（20000000×85%－2259912.5）×17%＝2505814.88

销项税＝20000000×17%＝3400000

应交增值税＝销项税－进项税＝3400000－2505814.88＝894185.12

7、 城市维护建设税，应交增值税的 5%，为 44709.26 元；

8、 教育费附加，应交增值税的 4%，为 35767.4 元；

9、 水利建设专项基金，营业收入的 0.12%，为 24000 元；

10、印花税，营业收入的 0.03%，为 6000 元；

11、社会养老保险金，每人每年 1795.2 元，为 179520 元；

12、所得税，所得税的计算比较复杂，这里涉及到管理费用、财务费用和营业费用，为了简便，假设财务费用和营业费用均为 0，没有向银行借一分钱，没有利息的支出；因为产品对路，用不着做什么广告销售也不错，

[1] 来源：互联网，凯迪论坛

一般是上门带款提货，也没什么营业费用。至于管理费用，一个正常的企业不可能是没有的，但为了避免超出国家规定的限止范围，特别是业务招待这方面，省吃简用、朴素艰苦，几乎可以忽略不计。但是每月的食堂支出、水费、差旅费、办公费等等等等，为了不被说过分，就假定为平均每月 5 万元，一年是 60 万。（不包括上面提到的几个费种）。下面就用公式来表示一下所得税的计算过程：利润总额＝营业收入－营业成本－上面二至六提到的税费合计－管理费用＝20000000－17000000－289996.66－600000＝2110003.34

计税工资超支调整＝（1500－960）×100＝54000

应纳所得税＝(利润总额＋调整)×25%＝2164003.34×25%＝541000.8

税后净利＝2110003.34－541000.8＝1569002.505

分析到这里，我们可以看到这样一个问题：用 500 万的投资，产生了 2000 万的营业收入，139 万的利润，有人可能会很满意投资 500 万赚了 139 万这个结果，可他没注意到 189 万的税金：交了增值税 89.4 万，所得税 54.1 万，地方税费合计 29 万，三项合计 172.5 万，超过了利润的 24.1%，也就是说税金永远高出你的利润，不管你赚多少还是亏多少，这个比例始终存在着。

通过这些事例，我们发现，中国老百姓在日常生活与商业活动中，面对的税务非常庞杂。所交纳的税金，在收入或支出中占据很大的比重。财政部的数据显示，2008 年全国税收收入完成 54219.62 亿元，比 2007 年增收 8597.65 亿元，增长 18.8%。但据国家统计局发布数据显示，2008 年我国城乡居民人均收入分别同比实际增长 8.4%和 8.0%，这远远低于税收增长。有人说，中国现在的税制特征是“国富民穷”、“藏富于国而非藏富于民”，即国家财政和税收收入逐年猛增，而国民人均纯收入则增速缓慢，老百姓生活负担仍然很沉重。

2. “无代表权不纳税”

每月到发工资的时候，大家都会收到一张工资条，工资条上都标明着应得多少钱，实发多少钱，扣税多少钱……这一情形，大家都再熟悉不过了。对于普通民众来说，政府征税是我们最熟知的政府强制形态。你辛辛苦苦地挣了一笔钱，可能很多，也可能很少；不管多少，税务官马上跑过来找你，要求你拿出部分交给政府。你的任何一位邻居都不可能对你提出这样的要求，在大街上看见乞丐，你可能会起怜悯之心给他两块钱，但如果你不给，他也不能把你怎么样。但是，你不可能这样对待税务官，他可以强制你。如果你不掏钱，税务

局可能罚你的款，甚至把你关入监狱。

很多人也就因此相信，税是政府强制民众缴纳的一笔钱。甚至有一些税收理论也是这一套说辞，各种教科书自然也是这样说的。但假如是这样，人们就不免怀疑，政府收税跟黑社会收“保护费”、山大王拦路设卡收“买路钱”，有什么区别？

一个现代政府自然是与山大王不同的，政府收税跟黑社会收“保护费”的区别在于税收不是强制的、无偿的。政府税收的根本原则就是“同意”、“有偿”：政府之所以可以向我们征税，是因为我们同意向政府交税，我们用税购买政府的服务。

当然，“同意”二字，说来容易，但真正地要变成一种对政府具有约束力的制度，却经过了一个漫长而艰难的过程。这个原则首先是在近代英国确立的，我们不妨来看看这几段伟大的宪政故事。

事例 7（真实）• 未经臣民同意不得征税——英国的自由大宪章

中世纪的英国，国王和贵族在土地等级分封制的基础上形成了整个政治社会的两大势力。国王占有大部分政治和经济资源，并贪婪地要求贵族们缴纳贡赋、履行保卫国家安全的义务。同时，国王也有义务保护贵族的利益，象征性的邀请其参与政治活动，以免贵族们在利益得不到保障的情况下，产生积怨，并进而威胁到国王的统治权。这种简单维持的关系虽然没有通过法律予以确认，然而，习俗的力量却使得两者之间基本保持了一种政治上的平衡，但这种平衡却在后来历任英王的横征暴敛下完全被打破了。

1066 年，诺曼底公爵威廉征服了英格兰，根据诺曼底传统，威廉将大片土地分封给随其征服英格兰的男爵。同时，也采取了一系列手段来削弱男爵的实力，如征收丹麦金、兵役免除税、领地继承税等种类繁多的税收。这些措施最终导致了男爵的不满与叛乱的频发，但这些反对随意开征税收的叛乱，却纷纷以失败而宣告终结。

约翰王时期，为了支付对法兰西战争的庞大军费开支，其不得已而对臣民开征沉重的税赋，这极大地侵害了封建贵族的经济利益，他们在不满国王政策的情绪中开始酝酿相应的对策。1214 年，男爵集会，商议强迫约翰承认权利宪章——《男爵条例》，如果约翰不同意，他们将诉诸武力。1215 年 1 月，约翰王面对男爵提交的《男爵条例》勃然大怒，断然拒绝。男爵遂采取了军事行动，5 月 17 日，男爵在高级教士和平民的普遍拥护下进入伦敦，6 月 15 日，约翰被迫在《自由大宪章》上盖了章。

《自由大宪章》的大部分内容是重申贵族和僧侣的特权，也有少数涉及市民的，如统一度量衡等。其中最为经典的规定是，除固定税金外，国王若要征收其他税金必须召开贵族会议决定，否则不得征收额外税金等。《大宪章》第 12 条规定“朕出下列三项税金外，不得征收代役税和贡金，唯全国公意所许可者，不在此限……”《大宪章》是英国宪政发展的开端，也是租税法定主义的萌芽。它的签署标志着英国国王对臣民的首次屈服，表明君主的权力并非无限，尽管《大宪章》并不是英国国王对人民的宣言，仅是对封建贵族妥协让步的契约，但这里表现了一个原则——课税必须经被课税者同意，这是租税法定主义原则的本意。“尽管《大宪章》所带来的改革十分有限，但它却标志着法律对专断权力的胜利。”

随着议会制度在英格兰的逐渐建立，议会成为制约国王征税权力的最有力工具。之后，英国民众不断地重申自己的这种权利。十七世纪中期的英国革命，也是因税而起。国王滥用权力征税，议会重申未经议会同意，国王不得随意征税。结果引发冲突，导致国王查理一世人头落地。

1668 年，英国爆发了“光荣革命”政变，荷兰执政威廉继承了英国王位。政变后威廉接受了国会提出的权利宣言并制定了《权利法案》。《权利法案》第 4 条规定：“凡未经国会准许，借口国王特权，为国王而征收，或供国王使用而征收的金钱超出国会准许之时限或方式者，皆当违法。”至此，确立了英国在人类历史上第一个宪政国家的地位。

在这里，可以看到英国的租税法定主义的历史沿革——首先表现为封建诸侯反对国王随心所欲行使租税的课征；后来采取的是团结新兴的市民阶级经过长期抗争迫使国王让步的形式；最后表现为未经国民议会的承诺，国王不得课征赋税。英国宪法的妥协性和发展性在这里得到了充分的体现。最后，革命使国王和议会交换了位置，国王必须遵守议会的法律。

事例 8（真实）•“无代表权不纳税”——美国倾茶运动

1764 年和 1765 年，英法战争结束后，英国政府苦于无力承担驻北美殖民地军队的开支，分别在北美殖民地强制征收砂糖税和印花税。砂糖税针对输往殖民地的糖浆和其他物资课征，每加仑征收 3 便士，这就对殖民地糖酒工业造成了极大的损害。印花税则将殖民地所有印刷品和法律文书纳入征税范围，其影响远远超过砂糖税。英国统治者的倒行逆施，激起了北美人民的反抗。他们立即做出了强烈的反应，组成了“自由之子”等组织开展轰轰烈烈的抵制运动。1765 年 10 月，马萨诸塞等 9 个殖民地的代

表举行了针对《印花税法》的会议，并通过决议要求“非经他们自己亲口同意，或者有他们的代表表示同意，是不能向他们课税的，这是与人民的自由以及英国人毫无疑问的权利分不开和至关重要的……唯一能代表这些殖民地人民的是那些由他们自己在殖民地选出的人，除非经由他们各自的议会谁也不曾向他们征过税，也不能够合乎宪法地向他们征税……”

在殖民地的强大压力下，英国议会当时虽然采取了妥协态度撤销了《印花税法》，但 1767 年又故伎重演，试图对殖民地的玻璃、铅、茶叶、纸张等开征一系列的税收，使得其与殖民地的关系越来越紧张。随后，英国为了帮助陷入困境的东印度公司起死回生颁布了《茶税法》，向殖民地征收进口茶叶税，此举引起了殖民地人民的强烈不满，从而爆发了波士顿茶叶事件，美国人民自此开始了对“无代表，不纳税”理论的再次实践。在将征税视为宪法问题的争论中，其焦点始终指向“无代表权不纳税”的原则上。该论战和抵制运动充分暴露了英国统治权威和殖民地社会成员自由之间的激烈矛盾，并最终导致了 1774 年独立战争的爆发。1775 年 4 月，英军发起的战争却结束了其在北美的统治。

美国独立宣言列举英国国王的罪行之一就是“未经我们同意便向我们强行征税”。美国独立后，即着手组建各州同盟，成立联邦政府，并确认“各州保持其主权、自由和独立”。鉴于社会动荡不安、政权不稳定，国家迫切需要一个强有力的中央政府来维持社会稳定，以促进经济的发展，于是，在 1787 年制定了美国宪法。其中国家租税的征收权作为一项重要的权力被赋予联邦国会。美国宪法第 1 条第 7 款明确规定：征税法案应由众议院提出，但参议院的提出修正案或表示赞同。第 8 款直接规定，国会有下列各项权力：赋课并征收直接税、输入税与国产税，偿付国债，并计划合众国的国防与公益；但所有的各种税收、输入税与国产税应全国划一；等等。美国宪法中的这些规定，成为实践税赋法定主义的又一个里程碑。这一历史事件还启示我们，只有通过纳税人自觉捍卫，“非经代表同意不得课税”的原则才可能贯彻。

事例 9（真实）• 拒绝缴税的理由——梭罗的公民不服从

梭罗（1817～1862）是美国哲学家、文学家，其作品《瓦尔登湖》是美国文学史上的经典之作，也深受中国读者的喜爱。但很少有人知道，梭罗也是一位民权理论家与行动者，他的著作《论公民不服从的义务》改写了民权运动的历史，印度的甘地和美国的马丁•路德•金均称自己受到他的影响。

梭罗反对美国的蓄奴制度，也反对美国发动战争，侵略墨西哥。1842年，他开始拒绝向美国政府缴税。他认为，缴税给这个政府，等于帮助他们蓄奴，等于出钱让他们去打一场不义的战争。

在1846年7月的一天晚上，当梭罗进城去到一个鞋匠家中要补一双鞋时，忽然被捕，并被监禁在康城监狱中。他在狱中住了一夜，一点也不在乎。第二天，因梭罗的姑妈替他付清了人头税，就被释放。出来之后，他还是到鞋匠家里，等补好了鞋，然后穿上它，又和一群朋友跑到几里外的一座高山上，漫游在那儿的越桔丛中——这便是他的有名的入狱事件。

梭罗之所以拒绝缴税，是因为在他看来，政府用他缴的钱去支持战争（美国人欺负墨西哥人）及黑奴制度，有违他的个人良知，他要以他自己的独特方式，投身于这场政治斗争，即立即的、反抗的行动来抵制他认为是错的法制。他说："面对不合理的法制时，我们应该盲目地遵从吗？还是暂且遵从，同时慢慢地循合法途径去改革？还是立即地反抗，来抵制、破坏这个法制？"他说："盲目的遵从是最低级的愚蠢。不必考虑。寻求改革途径，时间拖得太长。人生有多少日子？又不是吃饱饭没事干，一天到晚绿头苍蝇似地去改造社会。人生在世为了生活，不是为了改革。所以对付一个不合理的制度，最好的办法就是立即地抵制。"

梭罗获释后，就发表了著名的演说——《论公民的不服从》，表示了他的立场。而他倡导的非暴力反抗的思想也因此成为美国民主精神的一个重要组成部分。梭罗认为政府施用强力，强迫公民做违反他良心的事情时，公民应有消极抵抗的权利。他说："你可以遵守法律，但是，你要更尽心的去遵守正义。"

仔细考察梭罗关于拒绝纳税的理由，根本说来，梭罗是在警示我们，征税权力必须是合法的，必须是经过纳税人同意的，同意是权力合法与否的关键。在他看来，如果一个社会的征税权力是不合法的，那么，作为公民，就有权利拒绝缴税。而且，由于"政治家和议员们，完全置身制度之内，从不能识其真相。他们空谈管理社会，却不能置身事外来观察。"因此，只有靠公民自己来为自己负责，政府是靠不住的。这就是梭罗拒绝缴税的根本理由。

如果拿世界历史来对照，立刻可以发现中国主流财政理论关于税的性质的说法，是十分荒唐的。所有教科书几乎一致地把税收的性质概括为三点。第一，强制性。也即，税收是政府依据法律强制征收的，纳税人只要有了应纳税的收入，发生了应纳税的行为，就必须依照税法的规定如数把该缴的税缴上来。所以，政府通过税收所组织的收入的量，是稳定可靠的。第二，无偿性。也即，

政府通过税收所取得的收入，既不需要偿还，也不需要支付任何代价。所以，税收收入的利用，一般不会给政府带来“额外负担”。第三，数额的相对固定性。它表明，政府在征税之前，要以法律形式预先确定征税对象与征税数额之间的数量比例。除非变动税法，否则，在经济发展水平一定的前提下，政府通过税收组织的收入，便是一个既定不变的量。

应当说，这三点，基本上只是讨论税法确定之后的情形，而没有涉及税法是如何制定的。而很多人又错误地把这种理论当成关于税的根本性质的理论。假如是这样，那么，除了最后一点还比较靠谱外，前两点充其量只能用来概括专制国家的税制，显然不能适合于现代宪政、法治国家的现实。

宪政主义的税制理念是：人民自愿地让出自己的一部分财产给予政府，为的是换取政府向他提供一些必要的公共服务和公共品。因此，在英格兰的法律文书中，不是说国王“征收”税，而是说议会“授予”（grant，give）国王以税。也就是说，臣民通过议会主动地“给予”国王一笔税款，而不是“国王”自己伸手从臣民那里拿（take）走一笔钱。这样的话语体系清楚地表明了税的自愿性质。

反观中国关于税的主流话语，即便民众谈论，都是从政府角度谈的，比如说政府“征税”。这种话语体系是与税的强制性、无偿性相对应的。这里的税是由政府单方面地向民众“征收”，这当然也意味着，纳税完全是一种强制性义务，而并无权利与之相匹配。也许，到了今天，人们应当发展出一种基于民众立场、以自愿原则为基础的关于税的词汇。

现代政府税收与黑社会的“保护费”不同之处在于税收的自愿性与有偿性。即使是专制政府，从长远来说，税收也不是无偿的。政府既然收了民众的钱，则迟早要向民众提供回报，向民众提供某些公共服务和公共品。人民拿自己的钱养活皇帝及其庞大的宫廷、官僚、军队，而在蛮族入侵的时候，这个官僚机器和军队通常也确实可以发挥一定抵御作用。假如政府不提供这些服务，则假以时日，人民终究会不再纳税。同样，一旦政府的征收超过民众的承受能力，人民就会用种种方式表达不满，最终可能会诉诸武力。

3. 法律是税收的基础

考察现代宪政制度之发源地英国的历史，人们立刻就会发现，英国尽管没有现代意义上的单一成文的宪法文本，但历史上曾经出现、并始终有效的几份古老的宪法文本，却始终以税为核心，不论是《大宪章》、《权利请愿书》，还是《权利法案》，均是如此。而它们关于税的宪法性规定，都反复申明一点：未经议会同意，国王不得征任何税。征税乃是代表人民的议会的排他性权力。

在实行议会两院制的国家，税必然出由下院，即代表人民、通过普选产生的议院决定的。按照布莱克斯通在《英国法释义》中的解释，在英国，“平民院（即下院）就一直享有一项无可争议的古老的特权和权利，即所有的王室津贴和议会捐助之授予均由该院发起，并首先由他们授予，尽管他们的授予若未得立法机构的其他两个分支（即贵族院和国王）之同意，就无法达成其意图和目的。”

这样的规定，构成了宪政主义的根本原则，同时也规定了税的根本性质。可以说，税的性质，决定着民众与政府关系的本质。税究竟是民众为了获得政府提供之公共服务和公共品而自愿授予政府的，还是政府强制向民众征取的而毋须回报民众？这决定着政体的根本架构。如果是后一种安排，那这个国家的基本制度框架就是国家权力至上，民众不过是国家卑微的臣仆。如果是前一种，那这个国家奉行的就是人民主权，而政府的权力必然是有限的。

为了体现这个人民主权原则，宪政国家都建立了议会，而关于税的一切重大决定，都由这个议会决定，税种、税率的税法是由议会制定颁布的，每年一度的政府财政预算，也是由议会审议、并以法律形式通过的。

案例 10（真实）• 各国宪法中体现税收法定主义的条款[1]

法国宪法第 34 条规定：“各种性质的赋税的征税基础、税率和征收方式必须以法律规定”;

意大利宪法第 23 条规定：“不根据法律，不得征收任何个人税或财产税”;

日本宪法第 84 条规定：“新课租税或变更现行租税，必须有法律或法律规定的条件为依据”;

美国宪法第 1 条第 7 款规定：“一切征税议案应首先在众议院提出，但参议院得以处理其他议案的方式，提出修正案或表示赞同。” 第 8 款规定：国会有权“赋课并征收直接税、间接税、关税与国产税，以偿付国债和规划合众国共同防务与公共福利，但所征各种税收、关税与国产税应全国统一 ”;

比利时宪法第 110 条规定：“国家税必须通过立法才能规定。省、城市、市镇联合体和市镇的地方税，非经各自议会作出决议，不得征收。”第 112 条规定：“在税收方面，不得规定特权。免税或减税，只能由法律规定”;

芬兰宪法第 61 条规定：“税收，包括关税在内，不论是否规定期限，均应根据法律规定。取消或变更原有税制或纳税义务也应根据法律规定”;

希腊宪法第 78 条规定：“非经议会制定法律，对征税对象和收入、财

[1] 来源：中国财税法网，“现代税收的宪政之维”，作者李炜光

产类型、支出以及按何种税类处理等事宜作出规定，不得征收任何税。”“有关征税对象、税率、减免税和给予补贴，均须立法权力机关规定，不得委托授权”；

俄罗斯宪法规定，联邦委员会有权审议国家杜马通过的联邦预算、联邦税收和收费方面的法律；

马来西亚、新加坡、斯里兰卡、印度尼西亚、约旦等国的宪法都强调：“非经法律规定，不得征税。”阿拉伯也门共和国、科威特、巴林、埃及等相当多的发展中国家的宪法中也充分体现出税收的宪政精神。

税收法定原则是现代税收的根本标志，这是对 “非经代表同意不课税”原则的具体实践。税收立法权归代议机构独享，政府部门均没有以任何名义强制收取财政收入的权力。

税的自愿性质之制度性表现是，关于税的一切问题，原则上都是由议会来决定的。这是在近代以来实行权力分立制度的国家的基本税制宪法安排。

各国宪法之所以做如此规定，根本的原因是：依据税的自愿原则，税只能由民众自愿提供。也就是说，税是民众自己对自己征收。但现代政体从本质上来说都不是民众自己直接统治，而是民众委托一部分人进行治理。这样，在决定税的时候，就应当让那个最接近人民、最能全面地反映各个群体民众之意愿的机构来决定税。这个机构当然是人民直接而自由地选举产生的代议机构，即现代立法机构。

之所以要由立法机构决定，还有另一个重要原因，即关于税的决定是如此重要，因而，应当以制定法律的程序来制定它，并使之具有法律的效力。如果说在专制时代，民众与政府之间关于税的契约是推定存在的，只是隐含的，那么在宪政制度下，税就真正地表现为成文合同的形态，也即由下院提起并通过立法程序最终由整个立法机构审议通过的、具有正常法律约束力的法律。国会所通过之预算案，乃是国会制定的法律，尽管该法律的效力也许只持续一年，但它仍然是法律。

总之，税收法定原则的含义就是，税法主体的权利义务必须由民众直接而自由选举产生的代议机构所制定之法律予以规定，税收要素必须由这种法律予以明确规定，征纳主体的权利义务只以法律规定为依据，没有法律依据，任何主体不得征税或者减免税收。

需要特别注意的是，税收法定原则中的“法”，一般是指狭义的法律，即各国最高立法机关所通过的法律，不包括各国最高行政机关所颁布的行政法规。因为，只有通过最高立法机构通过的法律来规定税的重大事务，才最接近

于税收自愿的宪政主义原则。

此种法律所要确定的关于税的事务的范围是十分广泛的。它首先包括税的宪法安排。当然，这方面的安排本身已属于宪法范畴，比如，规定民众直接选举产生的代议机构是税的决策机构，规定政府使用税款的基本原则。其次，关于税的重大事务，包括宏观税负总水平的确定。这一水平未必需要是精确的，但人民直接选举的立法机构必须时刻盯住人民的纳税意愿。第三，在此水平下，确定具体的税种结构。第四，再决定各税种的税率。如此等等。

税的法定性原则意味着，关于税的重大决策，行政部门是无权参与的，最起码无权作出决策，不管行政部门的代表是世袭的国王，还是民选的总统。一切关于税的重大决策，都只能由人民直接而自由地选举产生的代议机构来决定。在这里，特别要注意“发起”的重要性。也就是说，岁入法案、预算案原则上是由议会制定的，而不是由行政部门制定的。“发起”一词再清楚不过地表明了税的自愿原则。既然税是民众自愿授予政府的，那么，授予者就居于主动位置。授予哪些收入、授予多少，怎样授予，都只能由授予者通过其代表来决定。被授予者则只能等待授予者作出决定后，才能按照授予者的安排，获得其法定的岁入。

税的法定性原则，旨在将行政部门排除在有关税的重大决策之外。关于税的决定之所以呈现为法律的形态，以法律的形态来确定，是为了给征税和用税的各个政府机构设置刚性的约束。行政权力始终具有扩张的内在趋势，一切行政官员们都希望增加自己可以支配的资源，不论是在宪政国家还是在专制国家。因此，所有政府官员都有增加税收的强烈愿望。这种愿望显然与民众的愿望相反。而一个宪政国家必须迫使政府官员顺从民众的偏好，约束其扩大收入的冲动。做到这一点的有效办法就是用法律来明确规定政府可以得到哪些收入。

当然，从现实情况看，很多税收法案是由国王首先向国会提出要求，再由国会审议、同意。但也正是这一事实，引发了议会与国王的对抗，最终，议会确立了自己的“主权者”位置，从而真正地成为一切税收法案的“发起者”。这一原则体现在美国宪法及其他宪政国家的宪法中。

既然税是法定的，那反过来也可以说：所有在相关法律之外所征收的税，都是不合法的，不论政府以什么借口、通过什么样的文书、以什么样的形式收取。税收法定与权力法定的原则是一样的：政府官员只能行使法律明确授予的权力，而不得行使法律未明确授予的权力。同样，一切税收都需要以明确的法律授权为基础，任何没有法律授权的税收，都不具有合法性，人民可以予以拒绝和抵制。

税收法定原则限定了征税是议会的权力，是对“无代表权不纳税”的具体实践，但只限定征税权归议会并不够，因为收多少税并不是最重要的，最重要的是如何使用这些税。税的法定性原则除了指征税必须有法律依据外，税款的使用也必须有法律依据。合法征税，合法用税，这是连在一起的。税收是纳税人向政府购买公共服务的对价，但纳税人花一大笔钱却并不能保证一定可以购买到物有所值的政府服务。政府并非一个天生不会犯错的、无所不能的“神”，其决策也不是天然地为纳税人服务，它作为决策的制定者，也在追求自己利益的最大化。政府时时都有扩大其财政职能的冲动，不断增加财政支出，从而不断要求加税，让纳税人让渡更多的财产。在财政支出方面，政府谋求私利的表现并不少见，比如政府各部门竞相争取更多的财政资金，各官员为了政绩好大喜功上马政绩工程，不断上马一个又一个大项目，费用巨大却浪费严重，从不考虑纳税人的需求也不考虑资金的使用效益。

在英国宪政实践的初期，税本身是与预算交织在一起的，或者是因为预算而有税的。国王需要一笔钱用于某项开支，因此，需要议会授予某笔税。英国议会的征税立法在某种程度上是附属于预算立法的。很多税种是需要通过这种预算来议会一年一度予以确认，凡未被议会确认者，即丧失法律效力，政府不能再行收取。

从 19 世纪后期开始，各国的行政权力趋向膨胀，20 世纪前中期尤其明显。因而，比如在美国，行政部门在预算案制定过程中的作用大大强化，预算草案是由行政部门编制提交国会的，但是国会、尤其是众议院必须参与预算编制的全过程，并享有最终的审查与决定权。英美等不少国家，甚至直接将立法程序适用于预算审批的过程，通过的预算即成为法案，与议会通过的其他法律具有同等的法律效力。这样，政府的一切收入和支出，都必须经由立法机构最严格的审查。这种审查能够最大限度地把民众意愿导入预算中，从而使预算收入和政府开支都最大限度地逼近民众的偏好。当然，这种审查也是对行政部门预算权的一种限制和制约，而没有这种限制和制约，行政部门肯定会倾向于滥用自己的权力，从而使财政收入的自愿性质越来越淡薄，甚至变成对民众的强制征收；而财政支出的公共性也越来越淡薄，从而成为政府官员分肥的对象。

假如预算采取的是立法程序，预算立法就必然成为议会最重要的立法活动，因为议会每年都要制定这样的法律，而且，这种立法乃是其他几乎所有立法的基础和实现条件。现代议会的立法通常并不是制定严格意义上的法律，即哈耶克所说的“一般性正当行为规则”。相反，议会立法中的很多涉及到具体的利益分配，比如，兴建某项工程、向部分民众提供某种福利、设立某个监管机构等等，所有这些最终都与预算有关。没有预算立法的支持，这些立法就难

以付诸实施。所以，制定和审议预算，成为议会最重要的日常工作。

自 1980 年至今，中国只有个人所得税和企业所得税是由立法机关规定的，其它税收都是国务院制定的。据不完全统计，国务院制定的有关税收的暂行条例有 30 多个，涉税的部门规章和地方规章有 90 多个。行政法规和部门规章的效力层次低，权威性不高，难免内容重复、繁杂、交叉重叠，尤其是在部门利益保护主义和地方利益保护主义倾向的驱使下，法出多门，极易产生法律规范相互冲突、矛盾的现象。

名目繁多的税法规章混杂，税款的征收依据大多不是由人大正式制定的法律，只不过国务院的众多暂行条例，政府部门一纸公文就可征税。这些税收的开征与使用都未经任何代议机构讨论，没有任何公开的讨论，也没有公开听证、公开辩论的过程，在合法性上经不起深入的追问。

附录

中国现行税目、税率一览

一、增值税

纳税人	税率（征收率）	范围	说明
一般纳税人	基本税率 17%	销售或进口货物	个别商品按 6%简易征收
		加工、修理修配劳务	
	低税率 13%	农业品	包括动物类和植物类在内的初级农产品
		粮食、食用植物油 、鲜奶	
		暖气、冷气、热水、煤气、石油液化气，天然气、沼气、居民用煤炭制品图书	
		图书、报纸、杂志	
		饲料、化肥、农药、农机、农膜	
		金属矿采选产品、非金属矿采选产品	
		国务院规定的其他货物[1]	
小规模纳税人	3%		不得抵扣进项税

[1] 现已规定的有：音像制品、电子出版物和食用盐

二、消费税

税目	从量计征的计税单位	税率（税额）
一．烟 1.卷烟 甲类香烟 乙类香烟 2.雪茄烟 3.烟丝		 从 2009 年 5 月 1 日开始，烟产品消费税大幅度提高，卷烟批发环节加征了一道从价税，税率为 5%。 56%加 0.003 元/支 36%加 0.003 元/支 36% 30%
二．酒及酒精 1.粮食、薯类白酒 2.黄酒 3.啤酒 甲类啤酒 乙类啤酒 4.其他酒 5.酒精 三．化妆品	 吨 吨 吨 包括糠麸白酒，其他原料白酒、土甜酒、复制酒、果木酒、汽酒、药酒；用稗子酿制的白酒比照糠麸酒征收。 包括用蒸馏法和合成方法生产的各种工业酒精、医药酒精、食用酒精 包括成套化妆品	 20% 加 0.5 元 /500 克(或者 500 毫升) 240 元 250 元 220 元 10% 5% 30%
四．贵重首饰及珠宝玉石 1.金银首饰、铂金首饰和钻石及钻石制品 2.其它贵重首饰和珠宝玉石		 5% 10%
五．鞭炮、焰火		15%
六．汽车轮胎	子午线轮胎免征消费税	3%
七．成品油	汽油室脑油溶剂油润滑油	0.2 元/升

	航空煤油燃料油菜油	0.1 元/升
八．摩托车	汽缸容量在 250ml 以下 汽缸容量在 250ml 以上	3% 10%
九．小汽车 1．乘用车 汽缸容量在 1L 以下 汽缸容量在 1L-1.5L 汽缸容量在 1.5L~2L 汽缸容量在 2L~2.5L 汽缸容量在 2.5L~3L 汽缸容量在 3L~4L 汽缸容量在 4L 以上的 2．中轻型商用客车	不包括电动汽车	 1% 3% 5% 9% 12% 25% 40% 5%
十．高尔夫球及球具		10%
十一．高档手表	不含税价格在 10000 元（含）以上	20%
十二．游艇		10%
十三．木制一次性筷子		5%
十四．实木地板		5%

三、营业税

税目	范围	税率	说明
一、交通运输业	陆路运输包括铁路运输、公路运输、缆车运输、索道运输及其他陆路运输。 水路运输 航空运输通过空中航线运送货物或旅客的运输业务。 管道运输 装卸搬运	3%	打捞，比照水路运输征税。 通用航空业务，航空地面服务业务，比照航空运输征税。

二、建筑业	建筑 安装 修缮 装饰 其他工程作业	3%	
三、金融保险业	金融业务包括贷款、融资租赁、金融商品转让、金融经纪业和其他金融业务。（农村信用合作社的适用税率为3%）	5%	贷款包括自有资金贷款和转贷。典当业的抵押贷款业务，按自有资金贷款征税。人民银行的贷款业务，不征税。
	保险		一年期以上返还性人身保险业务免征营业税。
四、邮电通信业	包括邮政、电信 邮政包括传递函件或包件、邮汇、报刊发行、邮务物品销售、邮政储蓄，其他邮政业务。 电信包括电报、电传、电话、电话机安装、电信物品销售及其他电信业务。	3%	邮政部门销售集邮商品，征收营业税。
五、文化体育业	包括文化业、体育业 文化业包括表演、播映、其他文化业。	3%	经营游览场所的业务，比照文化业征税。

	体育业包括举办体育比赛，为体育比赛或活动提供场所。		
六、娱乐业	由省、自治区、直辖市政府在规定税率范围内确定。	5%-20%	在实际执行过程中一般适用 20%税率。
	歌厅、舞厅、卡拉 OK 歌舞厅、音乐茶座、高尔夫球、壁球、射击、游艺机、跑马、狩猎等项目	20%	
	台球、保龄球及其他游艺项目。	5%	
七、服务业	代理业,旅店业,饮食业,旅游业, 仓储业,租赁业, 广告业及其他服务业	5%	
八、转让无形资产	转让土地使用权,专利权, 非专利技术,商标权,著作权,商誉	5%	
九、销售不动产	销售建筑物及其他土地附着物	5%	

四、车辆购置税

范围	应纳税额	税率
汽车、摩托车、电车、挂车、农用运输车	计税价格（关税完税价格+关税+消费税）×税率	10%[1]

五、进口税、关税

现行进境物品进口税税率表

税号	物品名称	税率
1	书报、刊物、教育专用电影片、幻灯片、原版录音带、录像带、金、银及其制品、食品、饮料、本表税号 2、3、4 税号及备注不包含的其他商品	10%
2	纺织品及其制成品、摄像机、摄录一体机、数码像机及其他电器用具、照像机、自行车、手表、钟表（含配件、附件）	20%
3	高尔夫球及球具、高档手表	30%

[1] 从 2009 年 1 月 20 日至 12 月 31 日，对 1.6 升及以下排量乘用车减按 5%征收车辆购置税。

4	烟、酒、化妆品	50%

2009 年最新中国海关税率税则查询表 http://www.china-customs.com/customs-tax/

六、企业所得税

对象	税率
1、一般企业	25%
2、在中国境内未设立机构、场所的，或者虽设立机构、场所但取得的所得与设立机构、场所没有实际联系的非居民企业	20%
3、符合条件的小型微利企业	20%
4、国家需要重点扶持的高新技术企业	15%

自 2000 年 1 月 1 日起，对个人独资企业和合伙企业停止征收企业所得税，其投资者的生产、经营所得，比照个体工商户的生产、经营所得征收个人所得税。

七、个人所得税

（一）工资薪金所得

级数	全月应纳税所得额(含税)	全月应纳税所得额（不含税）	税率(%)	速算扣除数	说明
1	不超过 500 元的	不超 475 元的	5	0	1.本表含税级距指以每月收入额减除费用 2000 元后的余额或者减除附加减除费用后的余额。 2．含税应纳税所得额适用于由纳税人负担税款的工资、薪金所得；不含税应纳税所得额适用于由他人(单位)代付税款的工资、薪金所得。
2	超过 500 元至 2,000 元的部分	超过 475 元至 1825 元的部分	10	25	
3	超过 2,000 元至 5,000 元的部分	超过 1825 元至 4375 元的部分	15	125	
4	超过 5,000 元至 20,000 元的部分	超过 4375 元至 16375 元的部分	20	375	
5	超过 20,000 元至 40,000 元的部分	超 16375 元至 31375 元的部分	25	1375	
6	超过 40,000 元至 60,000 元的部分	超 31375 元至 45375 元的部分	30	3375	

7	超过 60,000 元至 80,000 元的部分	超 45375 元至 58375 元的部分	35	6375	
8	超过 80,000 元至 100,000 元的部分	超 58375 元至 70375 的部分	40	10375	
9	超过 100,000 元的部分	超 70375 元的部分	45	15375	

（二）个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用

级数	全年应纳税所得额（含税）	全年应纳税所得额（不含税）	税率(%)	速算扣除数	说明
1	不超过 5,000 元的	不超过 4750 元的	5	0	1. 应纳税所得额指每一纳税年度的收入总额，减除成本，费用以及损失的余额。 2. 含税应纳税所得额适用于个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营承租经营所得。不含税应纳税所得额适用于他人(单位)代付税款的承包经营、承租经营所得。
2	超过 5,000 元到 10,000 元的部分	超过 4750 元至 9250 元的部分	10	250	
3	超过 10,000 元至 30,000 元的部分	超过 9250 元至 25250 元的部分	20	1250	
4	超过 30,000 元至 50,000 元的部分	超过 25250 元至 39250 元的部分	30	4250	
5	超过 50,000 元的部分	超过 39250 元的部分	35	6750	

（三）劳动报酬所得，

劳务报酬所得一次收入畸高的实行加成征收。(减除法定费用后适用税率 20%)

级 距	劳务报酬所得	税率
1	20,000 以内部分	20%
2	超过 20,000-50,000 元部分	30%
3	超过 50,000 元部分	40%

(四)稿酬所得，特许权使用费所得、财产租赁所得，每次收入不超过 4000 元的，减除费用 800 元；4000 元以上的，减除 20%的费用，然后就其余额按比例税率 20%征收。

其中，稿酬所得应纳税额减征 30%,即按 70%征收。

财产租赁所得的应纳税所得额为收入依次扣除相关税费、修缮费用以及税法规定费用扣除标准后的余额。

(五)财产转让所得，减除财产原值和合理费用后的余额，按比例税率 20%征收。

(六)利息、股息、红利所得，偶然所得和其他所得，以每次收入额比例税率 20%征收（2007 年 8 月 15 日后孳生的利息所得，按 5%的比例税率征收个人所得税）。

八、土地增值税

级次	增值额占扣除项目金额比例	税率	速算扣除率
1	50％（含）以下	30％	0
2	50％以上～100％（含）	40％	5％
3	100％以上～200％（含）	50％	15％
4	200％以上	60％	15％

九、房产税

按房产原值一次减除 10%－－30%后的余值计征	1.2%
按房产出租的租金收入计征	12%
个人按市场价格出租的居民住房	4%

十、城镇土地使用税

级别	人口	税额（元/平方米）
大城市	50 万以上	每年 1.5-30
中等城市	20 万-50 万	每年 1.2-24
小城市	20 万以下	每年 0.9-18
县城、建制镇、工矿区		每年 0.6-12

十一、耕地占用税

级别（以县级行政区域为单位）	税额（元/平方米）
人均耕地不超过 1 亩的地区	一次性征收 10-50
人均耕地超过 1 亩但不到 2 亩的地区	一次性征收 8-40
人均耕地超过 2 亩但不到 3 亩的地区	一次性征收 6-30
人均耕地超过 3 亩地区	一次性征收 5-25
铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道	一次性征收 2

十二、契税

征税对象	纳税人	税率
国有土地使用权出让	承受方	3%-5%的幅度内，由省、自治区、直辖市人民政府按照本地区的实际情况确定
土地使用权转让	买方	
房屋买卖	买方	
房屋赠与	受赠方	
房屋交换	付出差价方	

十三、资源税

原油		8—30 元 / 吨
天然气		2—15 元 / 千立方米
煤炭		0．3—5 元 / 吨
其他非金属矿原矿		0．5—20 元 / 吨或者立方米
黑色金属矿原矿		2—30 元 / 吨
有色金属矿原矿		0．4—30 元 / 吨
盐	液体盐	10—60 元 / 吨
	固体盐	2—10 元 / 吨

注：1.根据财税[2007]15 号文, 自 2007 年 2 月 1 日起,焦煤适用税率改为 8 元/吨

2.根据财税[2007]5 号文, 自 2007 年 2 月 1 日起,北方海盐资源税暂减按每吨 15 元征收, 南方海盐、湖盐、井矿盐资源税暂减按每吨 10 元征收, 液体盐资源税暂减按每吨 2 元征收；通过提取地下天然卤水晒制的海盐和生产的井矿盐，税额标准暂分别为 20 元和 12 元。

十四、车船使用税

项 目	计税标准	每年税额	备注
载客汽车	每辆	60-660 元	包括电车
载货汽车	按自重每吨	16-120 元	包括半挂车、牵引车、挂车
三轮汽车低速货车	按自重每吨	24-120 元	
摩托车	每辆	36-180 元	
船舶	按净吨位每吨	3-6 元	拖船和非机动驳船分别按船舶税额的 50%计算。

十五、印花税

税 目	范 围	税 率	纳税人	说 明

1.购销合同	包括供应、预购、采购、购销结合及协作、调剂、补偿、易货等合同	按购销金额万分之三贴花	立合同人	
2.加工承揽合同	包括加工、定作、修缮、修理、印刷、广告、测绘、测试等合同	按加工或承揽收入万分之五贴花	立合同人	
3.建设工程勘察设计合同	包括勘察、设计合同	按收取费用万分之五贴花	立合同人	
4.建筑安装工程承包合同	包括建筑、安装工程承包合同	按承包金额万分之三贴花	立合同人	
5.财产租赁合同	包括租赁房屋、船舶、飞机、机动车辆、机械、器具、设备等	按租赁金额千分之一贴花。税额不足一元的按一元贴花	立合同人	
6.货物运输合同	包括民用航空、铁路运输、海上运输、内河运输、公路运输和联运合同	按运输费用万分之五贴花	立合同人	单据作为合同使用的，按合同贴花
7.仓储保管合同	包括仓储、保管合同	按仓储保管费用千分之一贴花	立合同人	仓单或栈单作为合同使用的，按合同贴花
8.借款合同	银行及其他金融组织和借款人（不包括银行同业拆借）所签订的借款合同	按借款金额万分之零点五贴花	立合同人	单据作为合同使用的，按合同贴花
9.财产保险合同	包括财产、责任、保证、信用等保险合同	按保费收入的千分之一贴花	立合同人	单据作为合同使用的，按合同贴花
10.技术合同	包括技术开发、转让、咨询、服务等合同	按所载金额万分之三贴花	立合同人	
11.产权转移书据	包括财产所有权和版权、商标专用、专利权、专有技术使用权等转移书据	按所载金额万分之五贴花	立据人	
12.营业账簿	生产经营用账册	记载资金的账簿，	立账簿人	

		按固定资产原值与自有流动资金总额万分之五贴花。其他账簿按件贴花五元		
13.权利、许可证照	包括政府部门发给的房屋产权证、工商营业执照、商标注册证、专利证、土地使用证	按件贴花五元	领受人	

十六、城市维护建设税和教育费附加

	税率	范围	说明
城市维护建设税	7%	市区	计税依据是纳税人实际缴纳增值税、消费税、营业税的税额
	5%	县城、建制镇	
	1%	其他地区	
教育费附加	3%		

十七、烟叶税

纳税人	纳税目	应纳税额	税率
境内收购烟叶的单位为烟叶税的纳税人	晾晒烟叶；烤烟叶	烟叶收购金额×税率	比例税率 20%

十八、固定资产投资方向调节税

纳税人	纳税目	税率
进行固定资产投资的单位和个人	农、林、水利、能源工业、交通运输及邮电、原材料及地质、医药、机械电子工业、汽车工来、国防工业和国防科研、轻纺工业、文教、卫生、广播、体育、新闻出版、商业、供销、物资、城市建设、其它	0%-30%

资料来源：《中华人民共和国税收基本法规（2009 年版）》，国家税务总局编，中国税务出版社出版。

第二章 税与福利

大家都关心自己口袋里的钱，都希望自己的钱包更鼓，希望自己有更多的钱来满足自己的各项开支，都在努力挣钱增加自己的福利。然而，如果大家都抛开对税收这笔大钱的关注，只关注自己口袋里的那笔小钱，那福利也很难高得起来，因为税收与每个人的福利息息相关。

税收是政府对民众收入的“提成”，政府“提成”得越多，老百姓可支配的收入就越少。从企业的角度看，交的税越多，利润越少，进而减少企业的生产和投资，最终结果，会减少居民的就业机会以及获得更高工资的可能。

然而，税收也并不是福利天然的敌人，例如瑞典，它的宏观税负（税收占GDP 的比重）远远高于中国，但社会福利却比中国好得多。法国政府有全民免费的医疗和教育，并广泛推行失业救济制度，对贫困家庭进行补贴，对有未成年子女家庭进行补贴等等,这些政策得以实现，主要也是依靠高税收。

对于这些看似相互矛盾的现象，其背后有没有一个统一的逻辑呢？要回答这些问题，就要进一步考察政府和百姓的关系以及公共物品的组织生产过程。为此，本章对明税、暗税和净税等概念作了区分，并说明，只有对一个国家的“净税”进行考察，才能对它的税收状况作出正确的判断。

1. 税收如何影响经济

税是民众购买政府服务的费用，这与我们生活中的其他费用，例如付给饭馆、理发店或保姆的钱没有区别。如果我们所花的钱都是必要的，是我们自愿的，而且购买的消费品物有所值，这些钱并不影响我们的福利。但如果我们花了钱，却没有得到相应的回报，这些钱就浪费了，如果花的这笔钱数额巨大，那势必影响我们的生活质量，使我们的生活品质下降，甚至因此陷入财务困境而致贫。所以，人们在纳税上的负担，会影响他们的收支状况与福利水平。

从经济活动的角度来分析，老百姓交的税越多，可以用来购买其他商品的钱就越少；从企业的角度看，交的税越多，利润越少。虽然企业可以把一部分税转嫁给消费者，但这种转嫁会减少消费者的购买力，进而减少企业的生产和投资，最终结果，会减少居民的就业机会以及获得更高工资的可能。下面的故事，形象说明了税收对人们福利状况的负面影响。

事例 11（虚拟）• 阿星的蛋糕店

在电影《功夫》的结尾，阿星打败了不可一世的火云邪神。但故事还

没有结束，他与好朋友肥仔开了一家蛋糕店。阿星是这家店的老板，肥仔是员工。在经营蛋糕店的过程中，他们碰到了税收上的问题。

这天，阿星接到税务局的通知：为了给新政府大楼筹集资金，市政府决定本年度个体店的营业税率由10%提高到15%。阿星算了一笔帐，自己的蛋糕店每月营业额在2万元左右，加税之后，每月多付税款1000元，平均每个蛋糕要分摊税款8元钱。

阿星不能无动于衷。首先，他决定提价——当然，他不敢把全部税款都加在原来的价格上，那样会冒在市场竞争中落败的风险；他给每个蛋糕提价4元，这样一来，多付的税款有一半由顾客来承担。

接下来，阿星找到肥仔，问他要不要继续干下去。几年来，肥仔攒了一些钱，想自己开一家店。这次税金增加，阿星准备对肥仔的岗位减薪300元，如果他想离开，这是个合适的时机。但肥仔说，他愿意继续干下去，因为市道不好，自己开店未必赚钱。阿星说："那就坚持一段时间再说吧。"

其实阿星每月也要少挣200块钱。他本来有开第二家店的计划，现在也搁置了。

通过这个故事，我们可以看到税收对人们生活状况的影响：

第一，影响商品价格——税收越高，商品价格越高，消费者支付的代价越高。

第二，影响员工工资——税收越高，企业减薪的可能性越高，提高工资的可能性越小。

第三，影响企业利润——税收越高，企业利润越低，扩大投资的意愿越低。

第四，影响个人创业——税收越高，个人创业成功的可能性越低，人们通过创业致富的机会越少。

到底多少税收合适呢？1974年的一天，美国经济学家阿瑟·拉弗和一些著名记者及政治家坐在华盛顿的一家餐馆里。他拿来一张餐巾并在上面画了一幅类似抛物线的图，向在座的人说明税率与税收收入的关系：税率高到一定程度，总税收收入不仅不增长，反而开始下降。这便是著名的"拉弗曲线"，下面的一个真实的历史故事可以帮忙我们非常形象地理解"拉弗曲线"的道理。

事例12（真实）·土匪的生存危机

1913年，中国大地上军阀混战，社会动荡。四川省广汉县位于成都通往陕西交通要道上，境内有五帮土匪在川陕大道上专事抢劫。当时，由于抢劫的土匪太多，强度太高，以至于没人敢走这条路。不仅一般的百姓不

敢走，就是小规模的军队，比如说一个排的军队都不敢走。抢来抢去，广汉境内的人纷纷逃避，逐渐荒凉，土匪没东西抢了，遇到了生存危机。于是，五帮土匪聚在一起商量怎么办。结论是，不能这么下去了，要改革。

怎么改？比如说广汉县境内有一百里的道路，五帮土匪分配好，每一拨土匪管20里，在路口建立一个收费站，空手客来了收五毛，带包裹的小商小贩收一块。收了之后，保证这二十里之内不再重复收费，而且维护这一段的道路安全，然后到下一段又开始收。当时的一块大洋折合现在的人民币三十五六块钱，空手客大概就是现在的十七八块钱，跟现在的高速路收费标准差不多。改用这个制度之后，川陕大道渐渐恢复了人烟。

这个故事来自著名历史学者吴思先生关于“血酬史观”的一次演讲，讲的是土匪抢劫，但却可以非常形象地理解政府税收与财富增长的关系：税率高并不等于实际税收就高，税率太高，人们就被吓跑了，结果是什么经济活动都不发生，你反而收不上税来。只有在税率达到一个最优值时，实际税收才是最高的。这个原理并不复杂，我国古代名篇《文子·七仁》中就说过：“先王之法，不涸泽而渔，不焚林而猎。”古代名著《管子》中也说要“取民有度”，就是要把适当的税收标准作为治国安邦的根本政策，“轻徭薄赋”也一直是中国历代统治者追求的目标。从历史经验来看，中国传统王朝比较兴盛的时期，如“文景之治”、“贞观之治”、“康乾盛世”，都与统治者采用低赋税有关。

根据“拉弗曲线”，经济中有两种极端的情况：一是政府税率为0，结果税收为零；二是税率为100%——也就是企业和个人的全部收入政府都想拿走，结果经济活动将停止，税收同样为零。在0到100%之间，有一个转折点，使得政府的税收随着税率（或征管强度）的提高而从上升转为下降，这是广大企业不堪重负的信号。

2009年上半年，全国税收总收入完成29530.07亿元，同比下降6%，减收1895.68亿元。这种情况下，税务部门加大了税务稽查的力度，国家税务总局已经将从今年4月份开展至今的大型企业集团税收自查工作的检查范围，扩大到了2008年度的税收情况，并要求企业进一步补交税。国家税务总局稽查局的人士称，原计划从大型企业集团税收自查中追缴200亿元税款。但从现在的不完全统计来看，补交税款肯定超过了200亿元的计划。在财政收入日渐萎缩的当下，税务总局稽查局的全年税收稽查任务也在不断地加码，从年初制定的“保七争八”，即保证稽查700亿元，力争800亿元，最终增加到1000亿元。这几乎是2008年全国税务系统稽查总额513.6亿元的一倍。

税收下滑时加大税务稽查力度，似乎无懈可击。但深入分析，我们就知道，

目前中国税收增长速度放慢，不但不能说明减税的困难，反而说明减税已经到了非常迫切的程度。2008 年下半年以来，中国经济开始衰退，珠三角、长三角出现企业倒闭潮，无数工人失业，失去了生活来源，一些勉力支撑的企业也只有通过给部分员工放长假来缓解自身的经济压力，工人们的福利待遇大为降低。

事例 13（真实）• 广东与浙江企业面临巨大困难

广东省统计局公布的报告显示，2008 年前 5 个月，广东规模以上工业企业亏损数量达 11006 家，增长 12.7%，占全省工业企业的 26.0%；同时，企业亏损额增长 49.3%，增幅同比提高 25 个百分点。

而在市场经济发达的浙江台州，5371 家上规模企业中，亏损 1111 家，亏损面达到 20%，亏损企业亏损额为 3.09 亿元，增长 55.7%。

浙江省经贸委发布的《上半年工业经济运行状况和发展趋势》报告显示，在宏观政策从紧、国际经济波动、通货膨胀明显等压力下，浙江工业经济处于紧运行状态。

1 至 6 月份,规模以上企业工业增加值和利润总额增幅比去年同期分别回落 5．5 个和 17．8 个百分点。1 至 5 月规模以上亏损企业有 1．07 万家，亏损面达 19．6%。其中，各行业分化较明显，多数轻纺行业特别是皮革、化纤、服装、印刷等亏损较大。

另据浙江省工商局统计，今年上半年浙江全省有 1200 多家企业歇业关停，这在浙江连续 10 年的历史上都是没有的。

事例 14（真实）• 这种税率企业哪里能撑得住？

南安市机动车维修协会会长高级工程师蒋建平先生，是福建省南安市建平汽修有限公司的创始人。该公司是一家汽车综合维修企业，属一类企业。不过因为税，这家公司已经不存在。

据蒋建平介绍：汽车维修企业营业额主要是工时费收入＋配件销售额。综合修理厂工时费收入与配件销售额比例一般是 25%～30%：70%～75%；他的厂是一般纳税人，税负率是国税 17%＋地税 6％（多），总计负税率是 23%（多）。国税的 17%只要有进项（即进货增值税发票），就可以按 10%～12%进行抵扣；工人的工时费（产值），因没有进项，因此不能有抵扣。假如维修产值 10000 元，因没进项抵扣，绝对要缴纳国税 17%＋地税 6%（多），即必须缴纳 2300 元税。这种高额 营业税岂不与所得税一样了吗？这种税额也已经接近乙类香烟 30%和雪茄烟 25%……

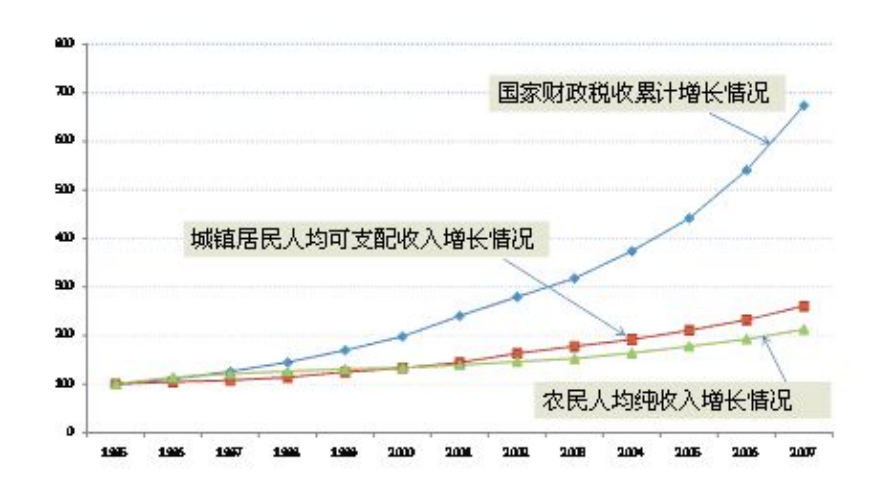
“二十一世纪的今天，汽车维修行业已经是由生产性企业转性为服务性企业，对服务行业收取类似香烟类这么高的税额难道合理吗？”蒋建平忍不住质疑如此高的税率！他继续介绍：在本地区综合修理厂，工时费总收入一般是企业与作业工人各分 50%，即 10000 元工时费收入，企业与作业工人各得 5000 元。企业管理人员（包括后勤、勤杂人员）的总工资，一般都占企业工人工时费总收入的 25%，即 10000 元 x25%＝2500 元。以上三项：企业付工人工资 5000 元＋管理人员工资 2500 元＋缴税 2300 元人，等于 9800 元。企业在作业工人的总营业额中所得似乎等于 0。

蒋建平说，目前全国仅轿车小车约有近 500 种车型，车型多又杂，但一般纳税人经营汽车配件商实在太少，整个南安市没有，整个大泉州市只有一家，而这一家经营配件的供应品种特别有限，因此他们公司进购的汽车零配件只得向其它无法提供有增值税发票的配件商进购配件，使他们进购的配件没有进项发票，无法进行抵扣，使销售后的配件要向税务部门缴纳 23%的税。为降低税率，他们迫不得已想办法弄到进项发票（这种做法，不仅增加开支，而且严格地说是合理不合法）。然而企业不仅要缴税，还得付：水、电、电话、办公用费，要付工商费、治安费、卫生费、培训费，还要交全体员工的人身保险费和企业的财产保险费，员工伙食补贴费、医药费、配件进购的 采保费、运费、要承担配件运输中破损的风险，还有仪器、设备、厂房折旧费等各种正常费用开支。

蒋建平自认为他的企业在南安市不论是信誉、技术、服务等属较好的企业，但没想到全市唯独只有他一家综合型汽修厂被指定为一般纳税人——“这种税率企业哪里能撑得住？”别说企业想发展，连维持运作的利润也没有了。无法与同行业平等竞争，企业根本无法生存。于是，蒋建平为了“不再折腾自己”，横下一条心，含泪把十多年辛苦奋斗和经营的企业，于 2008 年 9 月卖掉。

拉弗曲线的原理和“不涸泽而渔，不焚林而猎”的古训告诉我们，税收不能超出社会的承受底线，如果超出这条底线，不仅税收难以增长，连税收的基础都要毁掉。过去数年中，中国的税收增长速度都在 20%以上，是 GDP 增长的 2~3 倍。

耶鲁大学经济金融学教授陈志武在《我们的政府有多大》一文中对1995年以来中国税收增长与个人收入增长的比较（见下图）。



据陈志武计算，1995年到2007年的12年里，政府财政税收年均增长16%（去掉通货膨胀率后），GDP的年均增长速度为10.2%，城镇居民可支配收入年均增长8%，农民的纯收入年均增长6.2%。由于政府收入增长速度远高于GDP的增长，到2007年，政府财政收入增加5.7倍，城镇居民人均可支配收入增加1.6倍，农民人均纯收入才增1.2倍，政府收入与居民收入直接出现了巨大差距，一片“国富民穷”的景象，结果就是居民没有能力消费，形成经济增长中内需不振、严重依赖出口的畸形结构。如果照这样的趋势继续发展下去，最终是大量企业倒闭，政府收入锐减，迎来一个“国穷民弱”的时代。

我们要注意，2008年7月以来，中国税收增速的下降，是在大量中小企业倒闭和企业利润下滑之后发生的。虽然税务部门一直强调近年来中国的名义税率并未提高，但从税收与GDP的比重变化来看，税收的征管强度一直在提高。如果把税收占GDP的比重看作宏观的实际税率，可以说，当前税收增速的下降，是实际税率不断提高的结果。

案例15（真实）• 查税风暴来袭，月饼也扣税[1]

据统计，2009年1～8月累计全国财政收入45909.52亿元，比去年同期增长2.6%，今年累计财政收入首次实现正增长。近期税务总局开展的查税风暴功不可没。一个比较特别的例子可证此说，中秋将至，不少单位将月饼作为福利发给员工。南京市地税部门相关人士表示，单位发放月饼等

[1] 来源：南方周末

任何实物，也要按税法规定并入工资薪金所得，并扣缴个人所得税。

个税：对交通、通讯补贴按工薪所得征个税

企业采用报销私家车燃油费等方式向职工发放交通补贴的行为，扣除一定标准的公务费用后，按照“工资、薪金”所得项目计征个人所得税。企业向职工发放的通讯补贴，扣除一定标准的公务费用的数额；企业为员工支付各项免税之外的保险金，应在企业向保险公司缴付时并入员工当期的工资收入；企业为员工计提年金时均摊到每月计算出的每月应得年金。

大企业：自查抽查重点检查

“查验的力度非常严苛。”企业的财务人士表示，不少企业都被打个措手不及。8 月底，有媒体报道首批 24 家自查的企业中，有 12 家在抽查过程中出了问题。上市公司广济药业在 6 月自查中补缴了 1300 万元的税款，但湖北税务部门在 7 月的抽查中依旧检出该公司还应补缴 1700 万元的税款。自此广济药业一共需要补 缴超过 3000 万元的税款及滞纳金。

除了这 60 家被重点关照的企业，剩下的 2000 多家大型企业集团同样人人自危。因为按照国税总局的文件，下一步省级及以下税务部门将按照自查——抽查——重点检查的模式对辖区内的大型企业重点排查。

国家税务总局最新统计显示，今年前 7 个月，税务机关共查补税款 413 亿元。其中仅 6、7 两个月就一共查补了 212 亿元。国税局内部官员表示，国家税务总局稽查局原计划也就是 200 亿元的税款，如今，两个月不到，国税部门已经超额完成任务。

2009 年，全国税务稽查机关查补收入指标翻番至 1000 亿，这条新闻所反映出来的逻辑，是很值得玩味的。

第一，“共度难关”意味着首先保障政府渡过难关。企业面临着前所未有的困难的时候，政府如果说应该做点什么的话，那么应该是做点协助企业摆脱困境的事情，就是说，应该做雪中送炭的事情，应该做点减轻企业税收负担的事情，而不应该做杀鸡取卵的事情。但“今年全国税务稽查机关稽查查补收入的任务为 1000 亿元，和 2008 年全年完成的 513.6 亿元相比，接近翻番”。这说明，政府认为：企业的日子再难过，也不能影响到政府的税收。

第二，企业缺乏“法人权利”。政府机关其实也只是一级“法人”，企业其实也是一级“法人”。但是政府的这种行为说明：这两种法人的法律地位根本不平等。企业作为法人，在面对政府法人的时候，其实并没有“法人权利”。这也从侧面反映了我们国家在税收这个关键问题上，企业并没有参与决策的权利，没有申述的权利，只有“被拔毛”的义务，只有被“稽查”的义务。

第三，到底是“按计划征税”还是“依法纳税”？现在我们的媒体上经常用的一个概念就是“科学发展观”。因此我们就想了解一下，国税局年初所定的“确保 700 亿元，力争达到 800 亿元，但是随后这个数字被加码到 1000 亿元”的增税指标，到底是根据哪种“科学”计算出来的？如果企业因为这种苛捐杂税而被迫关张大吉的时候，还如何“发展观”？其次，我们一直在宣传“依法纳税”的概念。这个概念并不是仅仅要求企业必须依法纳税，更重要的，是要求政府在征税的时候，必须“依法行政”。而国税局的这种拍脑袋式的增税，首先就涉嫌行政违法，但往往这种“奉上级指示”的做法，在中国已经见怪不怪。

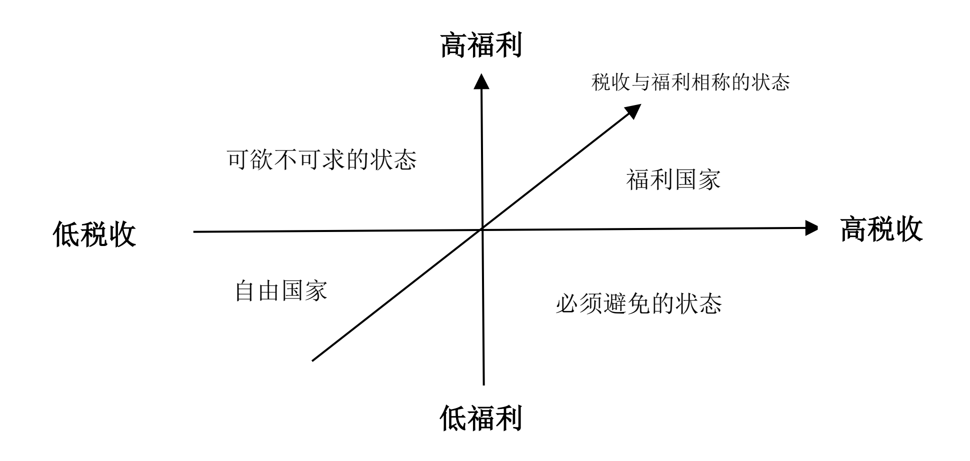
第四，国税局的这种“强制”将导致什么样的后果？我们认为，这必将导致企业因为不堪重负而倒闭。这和政府一直在强调的“救市”，是完全相违背的。因为“救市”意味着减税和增支。但是这种与“救市”政策相违背的行政行为，却往往会带给国税局官员以升迁的后果。这就是中国经济难以健康发展的原因之一。

总之，税收既影响每个人的收入，又影响每个人的支出，是对人们福利状况影响最大的一种社会关系行为。“纳税人”是每个人最重要的社会角色。为此，我们要像关注自己的钱包一样，关注税收状况的变化；要像抵制抢劫一样，抵制不合理的税收政策；要像争取自己的财产一样，争取有利的税收格局。

2. 不同的税收—福利模式

税负的高低直接影响到人们可支配收入的多少，税负高，供人们自行支配的收入减少，人们的在投资、购物和出游等方面选择的自由度会减少，这会抑制了社会财富的增长并减少个人福利。这是税收给福利带来的负面影响。另一方面，税收可以提供仅凭个人财力无法获得的公共产品，维护社会秩序，为个人创造财富提供更方便的条件，还可以为个人在教育、住房、医疗、养老等多方面提供多方面的保障，免除个人的后顾之忧，从这一方面来说，税收也能提供个人福利。所以说，税收与福利并非绝对的反比关系，税收对个人福利的具体影响如何，一要看税负的高低，更重要的是看税收是如何使用的。

一般说来，税收与福利相关性的模式有四种（见下图）： 第一种是高税收、高福利，就是通常所说的福利国家，像北欧各国、法国；第二是低税收、低福利，像美国、新加坡；第三种是低税收、高福利，这种模式基本上不可能存在；



第四种是高税收、低福利，比如现在的中国大陆。

在这四种模式中，高税收高福利的福利国家与低税收低福利的自由国家状态都是合理的，是正常状态。而低税收高福利的国家基本是上是不可能有的，既要马儿跑得快，又要马儿吃得少，这是不太可能的。而高税收低福利是我们必须尽力避免的。

在现实中，北欧国家以税负高而著称，但在这些国家，民众享受的公共福利也很高。以瑞典为例，福利可谓五花八门，有未成年人津贴、父母津贴、寡妇抚恤金、妻子生活补助等；还有住房补助、医疗补助。从小学到大学，全部免交学费，中小学生免费午餐。丹麦也是如此，公立学校不用交学费，电脑上

网是免费的，而且政府每月都对学生来有补助，补助足以支付每月的开支。瑞典首相的年薪，与一般工人相比，纳税后为 2：1；首相住在居民区，没有保镖，出入不带随从；家中无公务员和厨师，上下班乘公共汽车或开私家车……这些情况，可以从他们的政府支出得到印证。

从真实税负的角度看，我们不能光看民众交了多少钱，还要看他们交钱后得到了什么，能享受到多少社会福利。以下是几个税负最高的欧洲国家的财政支出情况：

2005 年瑞典、丹麦和法国的财政支出结构[1]

（单位：百万美元）

支出项目	瑞典		丹麦		法国	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
财政总开支	**1,508,138**	**100.00%**	**824,841**	**100.00%**	**919,700**	**100.00%**
一般公共服务	205,568	13.63%	105,452	12.78%	123,608	13.44%
国防	46,562	3.09%	24,015	2.91%	32,897	3.58%
公共秩序和安全事务	35,818	2.37%	15,796	1.92%	23,846	2.59%
经济事务	136,537	9.05%	55,829	6.77%	49,684	5.40%
环境保护	10,998	0.73%	8,539	1.04%	14,004	1.52%
住房和公共设施事务	24,882	1.65%	9,233	1.12%	31,283	3.40%
医疗保健	186,663	12.38%	106,781	12.95%	125,580	13.65%
娱乐、文化和宗教	29,066	1.93%	24,844	3.01%	25,479	2.77%
教育	195,417	12.96%	123,365	14.96%	105,613	11.48%
社会保障	636,627	42.21%	350,986	42.55%	387,706	42.16%

从上表中可以看出：瑞典、丹麦和法国的财政支出结构非常近似。对于这三国而言，社会保障、教育、医疗保健和一般公共服务是花钱最多的四项，共占去全部支出的近 80%。尤其是社会保障，在这三个国家的财政支出中都占到 42%以上的比例；而教育医疗支出合计起来也都占到总支出的 25%以上。这意味着民众的社会福利非常高。把社保、教育、医疗、环保等公共事务支出加起来，占到了瑞典等国财政支出的绝大部分，这样来看，民众虽然税负很重，但政府的税收有相当大的比例返还给了民众，让民众享受到了高福利，因此其实质税负并不如表面看到的那样重。

下面，我们分别从选择高税收高福利的法国与选择低税收低福利的新加坡

[1]数据来源：根据 OECD 网站数据整理而得

为例，分析税收与福利的关系。

2009 年 4 月，美国福布斯杂志再次发布最新的各国税负，其中法国的“税负痛苦指数”世界排名第一，是税收最重的国家。法国其各项税收总收入大约占国内生产总值的一半左右，大大高于欧元区及欧盟的平均水平。法国税收名目繁多，让人眼花缭乱，比如你在法国买了一台彩色电视机，随后就你就会收到一张税务局寄来的电视税通知单；如果你居住在法国，你每年得向地方政府缴居住税；你平时交过了道路税，但如果你在高速公路开车却仍须付费；法国所有的商品及服务都会加上 20%的增值税。也就是说，一件定价 120 元的上衣，其中 20 元会进入国库，连每月的电话费和水费，都得再加上 20%的增值税；法国更有世界上罕见的财富税，凡居住在法国境内的居民，所拥有的财产（包括不动产和动产）达 66 万美元以上的人，每年得缴财富税，财产愈多税率愈高……

法国税负如此之高，而民众要求减税的诉求却并不如我们想象中的强烈，既没有人因受不了政府的“苛捐杂税”而生活陷入困境，社会也没有大规模的逃税漏税之风。你也许会有疑问，法国税负这么重，老百姓的日子怎么过啊？这其实是“以中国人之心，度法国人之腹”，法国的税收之高我们可以感同身受，但其福利之好却不是我们可以想象的。法国政府通过各种各样较高税率的税收为法国民众提供了众多社会福利，法国民众一生可以享受到 400 多种福利补贴。

事例 16（真实）•　“从摇篮到坟墓”的法国福利

医疗——在法国，无论你是从业者、自由职业者、学生还是失业者，甚至只是短暂居留人员和非法移民，你都可以放心大胆地走进医院，而不用考虑你是否囊中羞涩。因为，法国医疗保险制度的口号就是，人人都有权接受医疗。99%的法国民众都享有基本医疗保险，基本医疗保险能够报销受保人看病费用的 70%，剩下的 30%如果你购买了补充保险也可以报销，报销额度将根据你选择的保险而定。一般来说，可以大部分甚至全额报销。如果法国居民即使在在法国以外的国家看病，等回到法国以后，把发票翻译成法文文件，同样可以拿去报销。医疗保障体系还专门对 30 种严重疾病（慢性疾病）“开绿灯”，如艾滋病、帕金森氏综合症等。假如有人患了这 30 种疾病中的一种，国家将全额支付他的医疗费；

教育——从出生到上大学，全是免费教育，如果能证明父母收入不济，学校还能提供免费伙食；

住房——政府通过补贴、税收、金融、保险、担保等多种政策工具，

鼓励中高收入家庭买房，帮助低收入家庭租房：政府的低租金住房建设机构，向低收入家庭提供低租金住房点向低收入家庭倾斜，凡是收入水平低于政府规定标准的家庭，都可以获得住房补贴；对民众的各种形式的住房储蓄存款利息收入全部免征所得税；为了鼓励人们贷款买房，法国政府规定，使用住房贷款买房的人，其贷款利息可作为支出，在缴纳个人所得税时进行税前扣除；法国约有一半的家庭租房，出租房屋的租金收入免缴所得税；

其它社会保障与福利——共有近40种社会保险，涉及疾病、生育、工伤和职业病、残疾、养老、死亡、孤寡、失业及家庭补助和社会救助等各个方面，全国有99%的人口被纳入社会保障体制，下面是一些主要的社会救济金（未加说明则为2006年发放的标准）。

最低生活补助金：单身者每月405.62欧元，两个人(一对夫妇或一人带一个孩子)为每月608.43欧元，三个人为730.12欧元。一对夫妇家两个孩子，每月为851.81欧元。在此基础上，每增加一人，加162.25欧元。

失业金标准：每天9.94欧元加40.4％的原日薪，或是57.4％的原日薪。最低每个失业者每天可24.24欧元，最高每日不超过原日薪的75％。

团结互助失业金：此为当失业者在普通失业金发放期满后，仍找不到工作时的特别补助金，每天9.41欧元，每月282.3欧元。另外还有一种每天13.36欧元，每月400.8欧元。

家庭补助金：贫穷家庭每户200欧元。

开学补助金：凡是有6到18岁孩子上学的低收入家庭都能够享受这笔补助，2008年，最年幼的孩子享受的开学补助金为272.59欧元，11岁至14岁的孩子是287.59欧元，15岁到18岁的孩子是297.59欧元。

幼儿补助金：此补助金是给收入在一定标准下的怀孕四个月至孩子三岁期间的补助金，每月156.3欧元。

养老金：如工作满37.5年，则每月每人最少可得525.63欧元。最低养老金是指专给老年人的最低标准养老金，单身者每月569.38欧元，一对夫妇每月1021.41欧元。

成年残疾人补助金：此补助金每月为569.38欧元，但有收入条件限制：单身者每年收入不得超过6699.68欧元，一对夫妇不超过13399.36欧元。

……

可以说，除极少数人外，每一个法国人，从出生到死亡，都可享受各种各样的基本社会救助。与法国相反，新加坡则选择了低税收低福利的模式。

新加坡税种少，税率很低，其 2009 年税收痛苦指数是世界最低的几个国家之一。新加坡目前只征收个人所得税、公司所得税、消费税、关税、印花税，另外对博彩业等征收下注税。个人所得税 20,000 起征，税率介于 3.5%－20%，公司所得税税率为 6%－18%，采用推算制度，可以和股东所需缴付税率相互抵消。除了税率低外，新加坡还出台了一系列减税和免税的措施。因为税收低，新加坡同样是选择低福利的政策，政府负担的个人福利并不多，社会保障与福利主要由民间解决。总理李显龙强调新加坡政府的福利原则就是不养懒人，他说“如果你愿意工作，而且肯努力，我们会提供援助。但如果你什么都不做，那我们不会帮你”。

新加坡有医疗基金方案它是由政府提供，专门针对那些生活贫困的新加坡人，帮助他们支付一些医疗保险费用。另外的医疗储蓄方案是全国性并且带有强制意味的储蓄方案，用来专门用来缴纳住院费用。

新加坡老年人在退休之后的主要经济来源也并非公积金，而是个人积蓄。今年，新加坡全国职工总会向政府建议，希望提高职工公积金缴交率的最低薪金额度。

新加坡福利制度的一个特色是在住房方面，新加坡政府一直在推行“居者有其屋”的计划，希望大部分国民拥有自己的房产。在新加坡，80%的个人房产是政府营建的组屋，收入最低的 20%的人群，也几乎全部拥有组屋。新加坡政府近年屡次出台向低收入家庭倾斜的福利政策，但不养懒人的原则一点没有变。

与法国相比，新加坡的福利可谓少得可怜，基本只有低收入人口能享受到福利政策，但这也并没有影响新加坡人的正常生活，因为税收低，政府“剥削”少，每个人支配自己的收入有很高的自由度，这些收入可以很好地抵御来自各方面的风险。

不管是高税收高福利模式还是低税收低福利模式，都符合税收与福利相称的原则。但不管哪种模式，都有其利弊。在高税收高福利模式下，人们在生老病死有相对的保障，社会贫富差距不大，弱势群体的利益能得到较好的照顾，但这样会导致穷人依赖国家，形成懒汉文化，社会中会专门形成了一个阶层，这个阶层靠着其他人的劳动活着，收入是国家转移给他们的。例如，法国有一个名叫提尔里的“超级懒虫”，在他 18 岁后的整个 26 年的成年生活中，只工作了 31 个月，其余 24 年竟从没工作过一天，一直靠吃政府救济生活！但他却靠着政府的福利救济一直过着神仙般的滋润生活，甚至还出版自传《我，职业求职者提尔里》披露他的“懒虫秘诀”，在法国引发争议。另外，高税收高福利模式还会给政府还来高财政赤字，给社会带来高物价，不利于社会总体财富

的增长

在低税收低福利模式下，政府的保障性福利只提供给低收入人群，税收很少以现金或实物方式返还给纳税人，这种模式则使个人相对独立，不依靠政府福利，社会保障体系市场化程度比较高。低税收、低福利导致另外的一个后果就是经济有活力，财富总量增长快，藏富于民，还有一个好处，行政成本低、官员相对廉洁。

一般来说，不同的国家因其历史传统、政治文化不同，人们的选择也不一样，大抵说来，左翼势力强大的国家会选择高税收高福利模式，而右翼势力强大的国家会选择低税收低福利的模式。然而，在民主国家里，不管是左翼传统还是右翼传统，政府和民众都不可能容忍高税收低福利模式。

在分析西方各国的社会福利时，我们都会用“福利国家”和“自由国家”的概念来设定一个分析框架，一般来说，这些西方国家要么属于高税收的“福利国家”，要么属于低税收的“自由国家”。但如果借用这些概念和分析框架来分析中国，我们就会发现这套逻辑在中国根本不适用：我们税负很高，按道理应该属于“福利国家”之列，但谁都知道我们不是，即使是那些所谓低福利国家，如美国，与我们相比仍然是高福利；我们福利很少，但却不能因此推论说我国是属于“自由国家”，因为我们支配自己收入的自由度并不大。除了“福利国家”与“自由国家”这两种情况以外，还有没有别的情况呢？我们是不是可以设想，有一种情况是福利它不是倾斜于弱者的，而是倾斜于强者呢？清华大学秦晖教授提出“负福利”的概念：“这种福利是以国家的强制力量给特权者提供福利的一种制度安排。像这样的一种制度安排，往往是收入高的人享受高福利，收入低的人享有低福利，没收入的人不享有福利，因此初次分配的基尼系数如果还不算太高，加上二次分配它不但不会下降还会上升。这样的一种状态我就把它叫做负福利。”负福利不是不可想象的，如果所谓的福利并非处于民主选择，那么这种状态就很有可能发生。

我们经常听到这样的声音，“国家干部的福利多好呀，可以买到廉价的住房，免费用车，可以享受免费的医疗，还隔三差五地发购物卡……”，但这里提到的“福利”其实是“特权”，并不是现代福利制度所说的福利。现代意义上的福利，肯定是首先是弱势群体享有，有钱有地位的少享受或不享受，而中国的那些“福利”都是权力越大，“福利”就越大，弱势人群不但没有，而且还要付出得更多。而越到上层，“福利”越好，这也是福利吗？如果这也算福利，那中国自古以来就是一个很好的“福利”国家，古代的帝王将相们从摇篮到坟墓的福利，现在哪个国家能比？当今政府官员、国家垄断行业员工的“福利”，哪个国家能比？这恰恰说明了我们“负福利”的糟糕处境。

事例 17（真实）• 中国负福利一瞥

2009 年 2 月，财政部网站贴出了全国人大机关采购中心发布的全国人大会议中心主楼一二层三个卫生间装修改造项目中标公告，公告显示这三个卫生间的装修改造的中标金额高达 1491234.00 元。2009 年 3 月，媒体报道云南有 50 万中小学生在危房中上课。据报道，云南全省中小学校舍总危房面积达 744．04 万平方米，占总校舍面积的 15.97%；其中 D 级危房 640 万平方米，占校舍总面积的 13.74%，有近 50 万中小学生在按规定不能使用和居住的 D 级危房中学习和生活，云南省教育厅厅长罗崇敏称“今年要排除的危房达 150 万平方米，最起码要 17 亿元，目前，还有 9 亿元的缺口。”

原北京市卫生局局长、十届政协委员朱宗涵说，我国 5 岁以下的儿童每年的死亡人数达到 40 万，但如果及时获得治疗，这个数字可以下降到 16 万。而我国现有的 2.6 亿 0 岁—6 岁儿童，没有任何医疗保障，且每年以 1200 万的数量在增加。《新京报》2007 年 3 月 14 日报道，除了儿童医疗保障在我国城乡的全面缺失，据卫生部统计，全国有近一半人有病未能就医（农村更高达 80%以上），三分之一的病人该住院而未住院。卫生部副部长朱庆生估计，中国农村人口中 40%-60%，也就是 12.3 亿总人口中的 1/3，看不起病或因病致贫。在一些贫困地区，尤其是西部，60%-80%的患病农民死在家中。国家卫生部原副部长殷大奎在 2006 年第二届中国健康产业高峰论坛上披露：中科院调查报告表明，中国政府投入的医疗费用中，80%是为了 850 万以党政干部为主的群体服务的；另据监察部、人事部披露，全国党政部门有 200 万名各级干部长期请病假，其中有 40 万名干部长期占据了干部病房、干部招待所、度假村，一年开支约为 500 亿元。

我们面临一个强大而不受制约的无限政府，这个政府消耗着巨大的社会资源，造成民众享受到的福利却与其税负极不相称。高税收并没有使普通大众受益，却造就了一批特权阶层腐蚀社会财富，以致出现“负福利”的尴尬局面。

下表是我国财政中社会保障支出情况（见下页），可以看到，2007 年仅占财政总支出的 10.94%，其中行政事业单位的离退休支出又占了社会保障总支出的三分之一，这样，普通人享受的福利几乎微乎其微了。

2007 年中国财政社会保障支出情况统计[1]

项目	资金（亿）	比例（%）
财政总支出	49781.35	
社会保障总支出	5447.16	10.94
1.财政对社会保险基金的补助	1275.00	2.56
2.行政事业单位离退休	1566.90	3.15
3.就业补助	370.90	0.75
4.城市居民最低生活保障	296.04	0.59
5.自然灾害生活救助	91.57	0.18

多年来，尽管政府的卫生财政支出总量在增加，从 1980 年的 51.91 亿元增加到 2003 年的 1116.94 亿元，扣除价格因素，支出规模增长了 6.25 倍。但卫生财政支出在总的卫生费用中的比例持续下降，从几乎包揽全部的卫生费用，到 1980 年的 36.24％，再到 2004 年的 17.04％，个人现金卫生支出的比例从最初极少的比例到 1980 年的 20.43％，再到 53.64％。按照国际标准，一个人均收入水平与中国相当的国家，政府应将 GDP 的 2.4％投入到卫生领域中，而 2004 年，中国政府预算卫生支出只占 GDP 的 0.95％

在现实中，“怕看病”几乎成为中国人的一大特征。2004 年，卫生部公布的《第三次国家卫生服务调查主要结果》显示，中国有 48.9％的居民生病不去看医生；2005 年底，在哈尔滨的 550 万元天价医疗费事件曝光后，有人感叹：在中国，别说普通人，就是一般的富人，患病时也难逃无钱医治的危险；教育方面，年年有考上大学却因缴不起学费而无缘读书的凄凉报道。不要说内地“老少边穷”地区，就是在北京、上海、广州这些富庶地区，家庭经济条件不太好的市民，孩子考上大学也是一件让全家人发愁的“大喜事”。至于失业，1999 年有条例规定，建立失业保险基金，用人单位按照工资额 2％缴费，个人按照工资的 1％缴费。失业金按照缴费时间计发，贡献多者标准高些，享受待遇时间长些。但实际上，在中国上千万的失业者中，得到失业救济的微乎其微……到 2009 年上半年，全国社保基金资产总额已超过 6600 亿元，但这些基金却并不能完全为缴纳者享有。现实的情况是，缴纳者一旦换了工作或者辞职离开，公司代缴的占工资 20%的社保基金滞留在账号中无法取出，社保账号也不能跨

[1] 来源：《中国财政年鉴 2008》

省流动，只能被政府白白占用。

只用“负福利”的概念分析我国的福利状态，才能得出与我们生活经验相同的推论，从而也能更深刻地理解中国民众的不堪重负的税收。

3. 中国“净税”知多少

本章第一节提到，税收会抑制社会财富的增长减损个人福利，第二节又提到税收与福利并非绝对的反比关系，福利国家的高税收也为个人提供了高福利。那如何分析这两个看似相反的推论的呢？要回答这些问题，就要进一步考察政府和百姓的关系以及公共物品的组织生产过程；在此基础上，区分“明税”、“暗税”和“净税”的概念。只有对一个国家的净税进行考察，才能正确判断对它的税收状况，才能合理地分析民众的实质税负水平。

《福布斯》是一本美国流行商业杂志，在它公布的2009 年“全球税收痛苦指数排行榜”上，中国居亚洲第一，世界第二。近几年，中国也连年位居前列——2004 年排第四，2005 年排第二，2006 年排第二，2007 年排第三，2008 年排第五。对此，国内媒体报道很多，各种研究、评论也很多。

针对福布斯的“全球税收痛苦指数排行榜”，国家税务总局曾于 2007 年 8 月在其官方网站登载一篇文章，论证“中国宏观税负目前仍处于世界较低水平”。文章表示，近年来中国的宏观税负都在 18%左右，而世界上其他发展中国家基本在 21%以上，发达国家则普遍高于 30%，“所谓中国税负水平位居全球第二或第三位的结论，是没有科学依据的，也是违背事实的。”

这些说法是否靠得住？以下是来自维基百科网站上的一份统计资料（见下页）：

2007年各国政府税收(包括中央税和地方税)占GDP的比重[1]

（单位：%）

瑞典	48.9	荷兰	39.5	爱沙尼亚	31.0
丹麦	49.1	巴西	38.8	澳大利亚	30.5
比利时	44.6	英国	37.4	爱尔兰	32.6
挪威	44.0	新西兰	36.5	瑞士	30.1
法国	44.2	捷克	36.2	拉脱维亚	30.1
芬兰	43.5	西班牙	36.5	斯洛伐克	29.3
冰岛	40.4	保加利亚	34.4	立陶宛	29.7
奥地利	41.8	塞浦路斯	36.6	日本	27.4
意大利	42.3	马耳他	33.8	罗马尼亚	28.6
斯洛文尼亚	39.1	葡萄牙	35.9	美国	28.2
德国	39.3	波兰	33.8	韩国	26.8
匈牙利	37.2	加拿大	33.4	墨西哥	9.7
卢森堡	35.6	土耳其	32.5	智利	17.1

从这份统计资料来看，与发达国家相比，中国的税负水平的确不高。2007年，中国税收与GDP的比率是20%，非但不高，还有些偏低。另外，我们也发现，在发达国家之间，税负水平相差也很大，例如2007年英国为37.4%，日本为27.4%，相差10个百分点。这就让人产生了疑问：如果中国要向发达国家迈进，是不是应该进一步增加税收？为了回答这些问题，来看生活中的一个事例：

事例18（虚拟）• 装修费用和保姆工资

阿龙和海亮是一处新建小区的邻居，两家人入住不久就认识了。这天，为了增进邻居之间的感情，海亮邀请阿龙夫妇到家里作客。

一进到海亮的家，阿龙夫妇对屋里的装修赞不绝口，说他们家环境舒适，格调优雅。阿龙问海亮装修花了多少钱，海亮说“3万”。阿龙很惊讶：“才3万？不可能吧。我们家花了8万，感觉比你家差远了。”海亮一解释，才搞清楚，他家的装修是包工不包料，装修用的材料是自己买的，3万块只是设计和人工费，“要加上材料费，就得10万块不止了。”海亮说。阿龙这才打消了心中的疑惑。

[1]资料来源：税收统计1965-2007，OECD编写，2008年版

这时候，海亮家的保姆小田从厨房出来，拎着袋子去买菜了。海亮媳妇低声问龙嫂：“你们家请的小张一个月工资多少？”龙嫂说是一千，海亮媳妇说“差不多”。但她又说，不想用小田了，她觉得每次小田买菜回来，报的价钱都有水分，“每个月恐怕多一两百块呢。”海亮倒不那么计较，说：“多就多点吧。现在找合适的保姆可不容易！”龙嫂也说：“这事哪家都有，别太离谱就行。”海亮媳妇一听，才释然起来。

在这个故事中，我们可以看到，在比较某件事的成本和费用的时候，应该把总成本和人员费用分清楚。例如，在比较装修费的时候，材料成本和人工费要分清楚，不能混为一谈。另外，在计算人工费用的时候，有时候可能涉及到一些隐藏费用，例如故事里提到的保姆买菜时虚报的“水分”。——在考察民众与政府的交易关系的时候，也是如此。

前面说过，税是民众购买政府（人员）服务的费用。人们需要政府，是因为在简单形态的市场上，企业不能单独提供公共物品，要由政府来组织提供。但这不意味着在生产公共物品的过程中，只有政府在发挥作用；也不意味着，民众交给政府的税款全部都是政府服务的报酬。比方说，在 A 国，政府收到 10000 元税款后，拿出 2000 元修马路，2000 元盖学校，2000 元建医院，剩下 4000 元给政府官员作办公费用和发工资。这时候，马路、医院、学校等具体事项，都可以由企业来承办。为此花出的 6000 元钱，民众并没有真正“给”政府，只是委托政府，让他作为一个承包人，用这些钱去组织资源，向他们提供简单市场上无法购买的公共物品。而在 B 国，政府收了 5000 元的税，但除了招募警察和公务员，什么也不管，显然，它的服务费用就比 A 国政府高。

前面也提到，在历史上——包括今天的世界上，某些国家的政府和民众之间不是纯粹的交易关系，所以，税的形式比较复杂。比如在中国，一个企业除了交税之外，还面临着工商、质检、消防、卫生等部门的收费。此外，碰到学校扩建、街道翻新、举办庆祝活动等，也会有政府部门找他们“集资”。甚至，出现财物被盗之类的案件，公安部门也会提出“办案经费不足”，要求他们资助。有人曾问一个饭馆老板，需要向政府交多少税费。老板拿出的单子显示，除了税务部门和工商部门，有其它 19 个政府部门的收费，共 69 项。这些费用，虽然不是法律上规定的税，但确实是政府的收入，也是企业的负担。

因此，在衡量一个国家税负高低的时候，首先要区分“明税”和“暗税”的概念。所谓明税，就是法律规定的、由税务部门征收的税款（也就是上一章谈到的各种税项）；所谓暗税，就是政府在税务部门之外，通过其他渠道向老百姓取得的收入（下面将详述）。明税加暗税，才是税收的全部。在此基础上，

我们不能光看政府收了多少税，还要看政府把这些钱花在什么地方。正如上面的故事所说，客户给装修公司的钱，不等于装修公司的服务报酬。在税收问题上，重要的不是税收了多少，而是政府为自己花掉了多少。政府在社会福利和公共物品上的开支，是对民众的利益返还，不是真正意义的税；而政府通过税收为自己花掉的钱，才是政府服务的报酬，即“净税”。它们之间的关系，可以用一个公式来表达：

净税＝明税＋暗税－社会公共开支＝政府服务报酬＝民众真实负担

在这个公式中，与其他国家相比，中国的明税确实不高。但是，暗税的情况如何呢？

先看农村的情况。2002 年，农村开始实行税费改革，到 2006 年取消对农民征收农业税和一切税外收费。但在大多数工商业落后的农村乡镇，因预算内收入来源很少，占乡级财政很大比重的是各种收费和罚没收入，其中最重要的一项收入是“超计划生育罚款”（即所谓“社会抚养费”，实际上我们可称之为“生育税”），该项罚款高达某些乡级财政收入的一半左右。

而在城市地区，政府的收入来源比较复杂、征收途径更加多样，因此，享有征管权力、负有征收责任的机构也就更多。我们发现，县市以上几乎所有的政府职能部门、“事业单位”、“人民团体”、检察司法机关均具有几项到几百项之多的“执收执罚”权限（如北京市城管队拥有的合法罚款权竟多达 285 项），因此，除了税务部门之外，其他很多部门，如国土、公安、交通、城建等，也都是名副其实的征管机构。仅就“合法”——指具有法律、行政法规依据或具有省级以上“文件、通知依据”——的收费项目来说，全国大概有上千种。这些非税务系统在我们可以将其分为三种模式类型：第一种模式，行政垄断型征收——通过政府的行政事业性事务、经营服务性事务和其他行政垄断事务对行政或服务对象进行周期性的固定征收，如土地出让金、养路费、特许经营费、路桥通行费、各种证照费的征收；第二种模式，暴力执法型征收——由暴力或准暴力机关对执法对象进行一次性、突击性的强制征收，如扫黄罚款、交警罚款、城管罚款的征收；第三种模式，变相征收——通过实施歧视性、欺骗性、不公正的公共政策，或者通过具体的行政乱作为或行政不作为，将本应由政府负担的支出非法转嫁给特定的公民群体或不特定的社会大众。

在全国工商联调查私营企业状况时，调查者曾经提出企业‘三项支出”概念，据此分析企业与政府的关系。所谓三项支出是指，企业的各种交费，企业应付来自政府部门的各种摊派，以及企业为了搞好与政府的关系而付出的各种不一定合理合法的公关招待费用。2005 年的调查结果表明，在回答了有无这些

支出的企业中，真正发生了这些支出的企业分别为；交费方面 1891 家，占 88.6；摊派方面 1221 家，占 56.1；公关、招待方面 2300 家。占 85.3。就提供了三项支出信息的企业而言，这三项支出的发生率还是比较高的

2003、2005 年私营企业“三项支出”情况分析[1]

（单位：万元）

		总额	平均值	中位数	标准差	最少	最多
2003 年	交费	88793.1	48.8	2	640.5	0	25688
	摊派	8438.9	5.7	1	20.9	0	390
	公关、招待	30438.6	14.2	3	133.4	0	6000
2005 年	交费	102378.3	48.0	3	365.0	0	11272
	摊派	11429.8	5.3	1	26.1	0	500
	公关、招待	29171.7	10.8	3	30.9	0	566

从另一个角度的调查结果看，私营企业的三项支出所形成的企业负担确实还是较重的。从下表看到，2005 年三项支出分别相当于企业纳税额和税后净利润的 35．6%与 30.1%。这表明，政府转变职能，改革企业税费过度的任务仍然相当艰巨。

2003、2005 年私营企业三项支出相当于纳税和税后净利润的比例比较[2]

（单位：%）

	2005 年		2003 年	
	相当于纳税总额的比例	相当于税后净利润总额的比例	相当于纳税总额的比例	相当于税后净利润总额的比例
交费总额	27.7	26.1	48.8	68.0
摊派总额	3.1	2.6	9.2	7.8
公关、招待总额	5.9	5.7	18.2	15.2
三项支出总额合计	35.6	30.1	—	—

[1]说明：2003 年的数据来自《中国私营经济年鉴（2002—2004)》，下同。

[2]说明：在计算三项支出总额合计并与企业纳税或税后净利润进行比较时，研究者对数据进行了全匹配处理，保证所有数据都来自相同的样本：而在比较单项支出与纳税额或税后净利润时，分别进行两两匹配，仅保证被比较的两个数据来自相同的样本。因此，单项比例之和不等于三项支出总额比例。

事例 19（真实）• 医院、药店排队缴“赞助费”[1]

2006 年 7 日 7 日上午 9 时,西安市食品药品监督管理局长安分局举行揭牌仪式。之前，该局要求辖区内的医院和药店缴纳“赞助费”，少则几百，多则上万，7 日上午，记者在揭牌仪式现场看到，一楼大厅摆了几张桌子，四五名工作人员正在接待参会人员，十几分钟内，有多位与会者排队缴费。

西安市食品药品监督管理局长安分局局长张公民说，他们确实收到了部分药店和医院的“赞助费”，他们原来是“西安市药品监督管理局长安分局”，这次揭牌主要是他们局增加了食品监管职能，因此，更名为“西安市食品药品监督管理局长安分局”，药店和医院的缴款都是自愿的，他们实在挡不住，不存在强制和摊派收费。

在中国，非税务部门所执掌的收罚项目分两类：行政事业性收费和经营服务性收费。在本书中，我们采取另一种分类方法：第一类是比较“合法”（此处“合法”是广义的，指具有法律、行政法规依据或具有省级以上“文件、通知依据”）、相对规范、长期不变的收罚项目，它们属于固定征收；第二类是各种临时性、随意性的乱收费、乱罚款项目，它们或者毫无法规依据，或者虽有依据但依据本身不合法，属于短期“创收”性质。这两类收费和罚款项目名目繁多、变动频繁、各地不同，既没有可供查证的完整资料，更没有全国性的统计数据，但大家的经验是一进政府部门，似乎到处都要收费。

事例 20（真实）• 中国人一生需要办多少证？

2009 年 8 月，一篇《中国人一生需要办多少证？》的帖子在网络上走红，帖子分门别类列举出中国人一生需要办 80 个证件，所有证件被分为家庭婚姻类、身份类、学习工作类、迁徙旅行类、财产相关类以及其他。准生证、初婚初育证、妊娠诊断证、计划生育证、独生子女证、预防接种证、健康证、结婚证、身份证、户口本、英语四六级证、从业资格证、社保证、节育证、煤气证、下岗证、上岗培训证、无犯罪证明、土地使用证、房产证、经营许可证、税务登记证……

虽然其所列举的证件种类在生活中司空见惯，但是将 80 个证件分门别类放到一起，效果确实十分“骇人”。事实上，每一个证件都是为了有关部门方便“管理”老百姓，每一个证件都是权力对公民进行分类的标签，成为“是非黑白”的评价标准。更重要的是，每一个证件的背后都有一个关于收费的故事，证件成了政府部门敛财的好帮手。

[1] 来源：2006 年 8 月 3 日华商报

事例 21（真实）• 武汉市江岸区房产局复印 8 张材料收 119 元

2009 年 8 月 6 日，武汉市民姚先生到江岸区房产局档案室查询自己的购房评估报告，因为要复印其中几份文件，对方让其交纳 119 块钱的咨询服务费。姚先生回家后检查发票，发现上面盖的是“武汉市江岸区房产局职工技协服务部”专用章。事后，办公室刘主任解释，该局确有查询服务，以前是市档案局委托的，有省物价部门核准的收费标准，复印房屋档案收费标准为 1 元/平方米。市档案局曾取消此项委托收费项目。近来因查询人数多，江岸区房产局向市房产局和区档案局申请成立档案信息服务中心，由“职工技协服务部”负责管理。鉴于维护成本高，适当收取一些咨询服务费，姚先生的房子有 119 平方米，所以按以前的标准收取 119 元。这个档案维护成本如此之高，恐怕可以申请吉尼斯世界记录了，有网友幽默地称“幸好复印的不是世界地图”。

以上这些“预算外收入”，除了被个人腐败掉一部分外，有的算进了国家财政收入，有的则进入了权力部门的“小金库”，这些“小金库”属于侵占、截留国家和单位收入，未列入本单位财务会计部门账内或未纳入预算管理的私存私放的各项资金，供某一小集团或小圈子自由支配。中央政府每隔几年就会发出通知清查各地方和各部门的“小金库”，每次都能查出天文数字的金额来，如仅 2006 年上半年，全国审计机关就查出违规各类小金库 130 亿元。小金库屡禁不止，已成了现行财政体制无法解决的痼疾。2009 年 4 月，中共中央纪委、监察部、财政部、审计署联合印发《关于在党政机关和事业单位开展“小金库”专项治理工作的实施办法》，在全国范围内又开展“小金库”专项治理，范围是全国的党政机关和事业单位。这次治理力度较大，湖南省不到一个月就查出“小金库”206 个，发现“小金库”账户 127 个，涉及金额 9848.49 万元，其中已支出 7964.25 万元，目前尚有余额 1884.24 万元。

事例 22（真实）• 贫困县检察院用罚没款盖豪华大楼[1]

浑源县检察院新大楼位于县城迎宾大街上，是一座以黑色为基调的 5 层建筑，与周围的其他建筑相比，显得气派、庄严。浑源县是国家级贫困县，2006 年的财政收入预算也不到 1 亿元，县检察院何以有能力建造如此豪华的大楼？关于资金来源，检察院工作人员张献伟说共有三块：卖旧办公楼 130 万元，国债专项资金 70 万元，还有就是财政拨款。检察院的另外

[1] 来源：2006 年 5 月 10 日燕赵都市报

一位领导承认，县财政拨款中包含有检察院参与治超的“返还款’。问及检察院是否可以参与公路治超，张献伟说：“主动监督、防止职能部门工作人员职务犯罪是我们的职责。治超，检察院是在监督执法，2800万元罚款全部按程序交到县财政了，我们盖楼时县财政给的钱不到罚款的三分之一。”

“检察院上路查超载，不就是为了捞钱吗？”浑源县城的不少人这样说。

根据《2004年中国经济普查年鉴》的统计，2004年，在财政税收之外，我国工商、质监、城管、消防、交通等政府部门，年收费达9367.67亿，加上检察院和法院所收的356亿，共计9723.67亿。此后几年，国家机关都没有公布这方面的统计数据，而中央党校教授周天勇估算，2007年，全国各级行政、司法部门的收费，有16761亿左右，社会保障收入保守估计在8000亿元左右。

除了这些“预算外收入”，近年来，在中国各级政府的收入中，还有一项很重要的来源——土地出让金。所谓土地出让金，就是政府在招商引资，或开发房地产的过程中，通过支付少量象征性的补偿，从农民手中征用土地，然后高价转给企业使用，从中获得的收益。根据国土资源部的推算，2007年，全国的土地出让金收入为12000亿。在很多地方，土地转让已成为政府的财政支柱。另外，从1994年起，14年来，央企大部分没有交给财政而企业自己留用，2007年烟草上交中央政府2000亿左右的利润。

以上这些政府收入，是能摆上台面，大家看得见的。另有一些政府收入，是不能摆上台面，或者大家看不见的。例如，一些企业或个人，为了得到某种商业机会或经营许可，或到政府办事的时候更“方便”，对政府官员进行贿赂，这也是一种暗税。再如，在政府垄断的行业，如电信、石油、金融等，有很多国有企业，每年都能从市场上获得巨额收入。这些收入中，有一部分，是因为政府的垄断，使普通百姓额外支付的；同时，这些收入中，除了正常上交的税款之外，有一部分成本摊销和利润分配，是与政府官员支出有关的——这部分由老百姓额外支付、又由政府官员受益的国有企业收入，其实也是暗税。

“腐败税”和“垄断税”是隐形的，所以更难计算。

一些机构和学者曾对中国的腐败金额作过推测，结果从3000亿元到1万亿元不等。我们采用保守的估算。在十一届全国人大第一次会议上，“两高”的工作报告中没有透露2007年全国共查处政府部门贿赂案件的情况，也找到见过其它相关资料，但在2007年十届全国人大五次会议上，最高人民法院院长肖扬透露，2006年全国共查处政府部门贿赂案件8310件，我们假设2007年的情况与2006年相同，假设被查处的贿赂案件平均数额是50万元（已披露

出的政府官员最高受贿记录是苏州市原副市长姜人杰受贿 1 亿多元人民币），查处率是 10%，那么，政府官员实际接受的贿赂，至少有 4000 亿元。至于“垄断税”，我们参考中国经济体制改革研究会公共政策研究中心的一项研究，把国有垄断企业高出社会平均利润率的那部分利润，视为消费者对政府的额外支付，其数额在 2000 亿元以上。

以上面这些数字计算，中国政府税收占经济总量 GDP 的比重，就不是 20% 了。以 2007 年的税收为基础，如果加上预算外收入（各种行政、司法收费）16761 亿元，土地出让收益 12000 亿元，这个比重就变成了 31.7%；如果再加上“腐败税”4000 亿元，“垄断税” 2000 亿元，这个比重又变成了 34.14%。再加上央企上交的利润 2000 亿，社会保障收入 8000 亿元，这个比重又变为 38.2%。与发达国家相比，这个比重仍然不高。在前面的“2007 年各国政府税收占 GDP 的百分比”列表中，有三分之二以上的国家宏观税负超过 30%；有 10 个国家超过 40%；最高的两个国家丹麦和瑞典甚至超过了 50%。

不过，净税的本质是政府从税收中取得的服务报酬，也就是财政支出中为自己花掉的钱。最应该关注的是有多少钱用于提供公共产品和服务，多少钱被政府自身消耗了。

世界银行的一项研究认为，2005 年，中国的国家预算收入 6000 多亿、有统计的 5000 亿预算外收入、没有被统计的 3000 亿预算外收入，总计 14200 多亿用于行政管理成本支出，亦即行政管理成本占了当年国家财政总计支出 37960 亿中的 37.58％。而高达 37960 亿的国家实际支出中，只有 21.33％用于公民最需要的社会保障、抚恤救济、教育、医疗卫生四类项目。另一方面，在国际上比较，我国的行政管理费占财政总支出的比重要比发达国家高出很多。根据全国政协委员任玉岭的一份提案，2003 年，我国的行政管理财政支出上升到 19.03％，远远高于日本的 2.38％、英国的 4.19％、韩国的 5.06％、法国的 6.5％、加拿大的 7.1％和美国的 9. 9％，这是我国政府高成本运转的又一佐证。

从前面的净税公式来看，它的另一个含义是政府服务报酬，对应着民众的真实经济担负。净税的高低，可以从社会就业形势得到体现，或者说，会影响人们的就业取向。当社会的净税水平较高时，政府部门的工作报酬（包括隐形收入）就会提高，而在市场部门创业或工作的负担就会加重，政府部门就会成为社会就业的热点。

公务员吃香在中国是一个普遍现象，近两年这种趋势更明显。

2009 年 10 月 25 日，2010 年国家公务员考试报名截止。据媒体报道，中央国家机关公务员考试报考审查通过人数达 146 万余人，远远超过 2008 年的 97 万大关。146 万余人争夺 15646 个职位，招录比达 93：1，持续多年的“公

务员热”被推向新的高潮。

著名经济学家张维迎曾说，中国改革 30 年，最大的变化是人力资源配置的变化。两千多年来，中国第一次出现了大规模的最优秀人才由政府向企业的转移，由此带来了世界瞩目的经济高增长。根据他的研究，按照 31 个省市自治区来划分：政府官员占的人口比例越低，地方 GDP 的增长越高。在就业人口当中，政府官员的比例与 GDP 的关系，仍然是在政府部门工作的人越高，这个地方 GDP 的增长越低。如果把整体的国有部门、包括政府和国有企业都放进去，得到的结论也大致相同。

最近几年，政府对社会资源的掌控有所增强，并且大学扩招后，很多人就业有困难，政府的吸引力越来越强，这对中国的经济发展不是一个好消息。简单讲，政府部门主要功能是分配财富，企业部门却在创造价值。企业家要讨好消费者，官员要讨好上级。优秀的人做政府，要花大量的精力勾心斗角，浪费了宝贵的人力资源；而做企业的话，必须为社会创造价值才能赚到钱。所以，如果最聪明的人去政府，而不去企业，GDP 的水平不仅难以增长而且可能会下降。

在市场经济不成熟和缺乏政治竞争的社会中，政府权力规划有很大的随意性。从追求自利的本性出发，政府官员倾向于扩大自己的权力，以便不受约束地向企业家和创业者征税、寻租等等。近年来，越来越多的人发现，在市场上创业投资和自谋职业的风险越来越大，甚至朝不保夕，无奈之下，只好把目光转向“旱涝保收”的政府部门。公务员成为社会就业的热点，反映了政府权力扩张和市场环境恶化的趋势，是一个危险的信号。

总之，从净税的角度，以“政府从百姓手上拿走、并自己花掉的钱”的标准来衡量国家税负的高低，中国的税负一定不是政府官员所说的“处于世界较低水平”。相反，从政府收费繁多、花销巨大并且公共福利薄弱，税收制造特权，却很少用于福利这几个方面来看，中国被《福布斯》杂志多次列为“全球税收痛苦指数排行榜”的前几名，反映的恰恰是社会净税水平较高的现实。

4. 就业问题与企业困境

2009 年, 中国有 610 万大学毕业生需要就业，与 2008 年未能就业的 150 万大学生叠加，需就业的大学生数量相当可观，大学生的就业问题变得非常严峻，于是社会上关于大学生就业难的各种解读开始在各类媒体上出现，“读书无用”、“大学生素质低下”、“大学生能力差”、“大学生心高气傲”、“没有动手能力”、“没有工作经验”……当一些人把唾沫吐向大学生及其所受的教育时，

其中大部分人却看不到税收对当前就业困境的巨大影响。

一般情况下，一个国家的失业情况都是与经济成长呈反向关系，就是说，一国经济不断增长，经济规模不断扩大，雇佣需求就会随之增长，反之，一国经济不景气，就业情况就会恶化。但是，中国却出现了经济高速发展，而就业情况不断恶化的难以解释的现象。中国近几十年的 GDP 增长一直保持在高位，但与经济持续较快增长形成鲜明对照的是，失业人数却呈加速度上升趋势。

1990 年到 2003 年，中国官方登记失业率从 2.5％上升到 4.3％，2003 年相当于 1990 年的 1.72 倍。从 1990 年到 2003 年，官方登记失业人数从 383.2 万上升到 800 万，2003 年相当于 1990 年的 2.09 倍。而根据专家实际测算，失业人数从 613.1 万上升到 2080 万，2003 年相当于 1990 年的 3.39 倍。可以看出，近 10 多年来，有相当多的就业人员成为失业人员。

中国官方公布的失业率为登记失业率，由于排除了许多实际失业群体，因而还无法反映失业的真实状况。一些国内外学者针对以上偏差，对官方失业率进行了修正。他们估计，目前中国的失业率有 20%～28%不等。如美国一家研究所，便根据失业登记 0.8%的低估计和下岗工人 35%的再就业率，估计 2000 年的中国城镇实际失业率为 7.6%，全国失业率为 26%，全国失业率高出国家统计局公布的数字差不多 7 倍。26％的失业率，则意味全国居民家庭中平均每 2.3 户就有一人失业。中国的就业问题，显然没有因为近年 GDP 的高速增长而出现改善局面，恰恰相反，失业人数在近年呈逐渐上升趋势。

另一方面，中国近年的税收汲取能力不断提高，尤其是 1990 年代以来，财政收入呈逐年上升趋势，而与城乡居民可支配收入的曲线形成对比。财税结构的优惠倾斜，不是将重点放在个人身上，而是那些具有支撑 GDP 增长指数的产业和企业。譬如，作为中国出口导向战略的担纲企业，作为掌控中国主体资本的国有大中型企业，作为保证地方财源的房地产企业，作为与政府具有千丝万缕裙带的那些金融投机行业。这些产业，都不足以成为持续就业吸纳能力的途径，其就业人口要么是高端服务岗位，对教育/资质等条件有严格筛选要求，要么，就是一些将工资打到底点的劳动密集型行业，先不说，就业人口结构的主流人群难以被吸纳进此种经济/产业结构，并且，这些行业，往往由于日常就借助政府财税政策上的有力倾斜，而很难抵御经济萧条的冲击，到那个时候，最大的牺牲品当然也就是随时可被析出的劳动力。中国经济宏观状态的繁荣，一点也掩饰不了其就业能力的孱弱。

一个国家的就业问题，如果不是依靠市场自我创造的潜力，相反，依靠从市民社会和广大国民那里增强汲取能力，作为政府度过经济危机、创造就业岗位的投资来源，就难逃陷入捉襟见肘的境地。国家发改委就根据经济增长和就

业弹性系数匡算，近 4 年时间以来，国债投资直接创造新就业岗位约 500 万个。也就是说，4 年时间，每解决一个人就业，财政平均背负 10 万元的债务。假设就业对国债投资增长的弹性系数不变，并且继续靠国债促进经济增长从而带动就业增长的话，5 年时间内，解决约 1/5 的新增就业岗位（也就是 1600 万人左右），至少需要 16，000 亿人民币。这对中国财政的汲取能力和汲取意志无疑都是巨大的考验，更不说，把所有这些钱投下去，是否就能创造出理论上的就业岗位？

我们知道，作为小规模纳税人主体的小企业，或比小企业更小的微型企业，是吸收劳动力就业的最基础单元。全社会一般会有 65%～80%的劳动力在这些企业中就业。而根据我国 2004 年进行的一项普查，包括微型企业和中小企业的个体经济，每千人只有 3.1 个企业，大大低于国外的一般水平。小企业和个体工商户的数量近年来下降很快，对提升就业率很不利，而这又是与中国特殊的税收结构分不开的。有调查数据表明，人们普遍认为，政府对中小企业扶持最好的体现是“降低税负”，占被调查企业的 77%；另一项对上海 480 家小企业的调查也显示，“企业对政府的希望”依次是减轻小企业负担、减少税负和解决融资问题。在人们看来，政府减税就是对中小企业的最大扶持。

近年中国热议增值税改革，但其改革对象是增值税一般纳税人，而规模小、财务核算不健全的小规模纳税人（包括个体工商户），其增值税负担却不会因转型改革而降低。占国民经济比例相当大的第二产业中的建筑业、第三产业中的交通运输、金融、旅店餐饮及其他服务业不能从这次增值税改革中受益。这对中小企业和扩大就业，显然不是一个好消息。而目前的增值税转型方案，却可能刺激资本密集型产业设备的更新和投资扩张，从而引起投资需求过旺，并产生通货膨胀的危险。

在这种情况下，面对周遭恶劣的投资环境，人们就会越发丧失在基础产业中长期经营的勇气，因而，就会把闲散资本更多投入于房地产、建筑、钢铁、水泥等可以在短期内产生即刻回报的产业。特别是，当它们原来所栖息的劳动密集型产业的利润回报愈益消减，它们就会不可遏止地奔涌进某些投机性行业那里，进而形成囚徒困境式的疯狂局面。在这种情况下，一俟大范围的经济衰退出现，日常被掩盖着的就业问题就会以疾风骤雨的速度出现。

在此种结构性的危机之下，财税上的政策倾斜，都难以阻止部分企业的破产，那些依靠实际劳动的人们将经受失业最为残酷的磨折，虽然，这也将对中国目前特殊的产业结构、特殊的工业结构、特殊的财税结构、特殊的资本—劳动力结构、特殊的城市—乡村结构，特殊的政治—法律治理结构，带来全面的最为猛烈而无情的冲击。

出路何在？我国中小企业以 48.5%的资产，安置着 69.7%的职工就业。目前，我国中小企业就业人员占城镇就业总量的 75%以上，在工业领域中，中小企业全部就业人员占全部工业就业人数的 83%。自 1978 年以来，从农村转移出来的 2.3 亿劳动力主要是由中小企业吸纳的。依靠中小企业发展解决就业问题是理想之选。

但中国的中小企业面临着怎样的税制环境呢？传知行经济社会研究所于 2009 年对我国出版行业中的民营企业进行了调研。下面，我们来看看出版业中的中小企业所处的体制环境。

案例 23（真实）• 民营图书出版公司无名无分，夹缝中求生存

目前中国存在的所谓民营出版公司，实际上并不能成为真正的出版公司，因为政府管制的原因，我国的正规出版社都是国有单位垄断，民间不可能成功注册为出版单位而拥有出版权。这些民营出版公司虽然只拿到了卖书的执照，但目前图书出版市场的半壁江山却是民营做出来的，尤其是畅销书，基本都是民营公司运作出来的。

对于正规出版社来说，税收的计算是一件很简单的事情，就是销项减进项的 13%交增值税。所谓进项就是出版图书所花的成本，销项就是图书的销售额。出版单位的进项主要由纸款和印刷费组成，是整个图书的最大一块成本，一般会占到图书定价的 18%左右，高的有 20%-25%的，进项里面还要再加上写书作者的版税，这样，书的成本（也就是进项）大约就能占到定价的 30%左右了。往外销时，是卖定价的 6.5 折还是 5 折还是 4.5 折，一般根据销售量的不同而不同，可能批给当当网或者卓越网就便宜，因为他量大，批给小书店可能就会到 68 折，正常是 4.5 折到 6.8 折之间。若以 100 元的定价书 60 折销来说，所应缴纳的增值税就是 100×（60-30）%×13%=3.9 元。

对于民营出版企业来说，如果没有 80 万元的营业额，就当成小规模纳税人，只需按营业额的 3%缴纳营业税就行，但对于超过 80 万元的出版公司，就成为一般纳税人，按 13%的税率缴纳增值税。虽然对于大多数行业来说，因为有进项可以抵扣，一般纳税人的实际负税率比小规模纳税人低，但对于民营出版企业来说，却不是这样。民营出版公司因为没有出版权，不属于出版社，运作出书时纸款、印刷费以及作者的稿费都不能做进项抵扣，（所谓进项抵扣举例说就是：我从你那里进了 100 块钱的货，然后我 150 块卖出去。如果你给了我 100 块钱的发票，那我就拿去抵扣，然后只需要按增值的 50 元纳税-----因为我证明我只赚 50 元。但是如果你没给

我发票，那我就要按 150 元纳税。进项抵扣可以避免一件东西在生产过程中被重复征税。）就要按全部营业额 13%交税，这样的成本，是没有哪一家出公司吃得消的。这个时候除了逃税外，更主要的解决方法就是花精力从出版社走账。

如何走账呢？就是民营出版公司需要给印刷厂结纸款和印刷费的时候，因为印刷厂开的纸款和印刷费是不能抵进项的，所以出版公司不直接给，而是给一家正规出版社，出版社再把这钱给纸厂或者印刷厂。这样的话，出版社给民营出版公司开买书的发票，纸厂和印刷厂给出版社开纸的发票。这样也能解决了一部分进项抵扣的问题。但问题在于出版社愿意干吗？一般来说，它要从这里边收取一笔管理费。虽然被出版社多收数万元管理费，但这样可以省一部分税，还是划算的，问题在于目前做不到完全这么走，因为这中间给出版社带来很多的麻烦。

民营出版企业不可能独自顺利出版一本书，它的每出版一本书都必须要讨好自己的竞争对手——垄断出版权的国有出版社，名为出版公司，却无出版之权，面对这一尴尬境地，尽管如此，他们仍然占有出版市场的半边天。但还有很多民营出版企业不得不转型做图书策划公司，为出版社提供策划和顾问服务，把书的选题包装策划好，再由出版社进行出版。

案例 24（真实）• 民营图书销售公司无法承受的税负之痛

民营图书销售公司注册的时候就会遇到种种条件的限制，一个就是注册时间的问题，工商、税务各种证件办理下来最低得两个月的时间，而去注册前就得把房屋等营业办公地点都租赁好，否则不予注册，只能租赁好了再去注册，这就相当于白白交了两个月的房租，否则，就是非法营业。在这两个月期间，还得花验资费之类的各种费用，每种都不多，但加起来却有好几万。

中国还有一个很畸形的注册资本资金制度，图书行业注册发行公司批发执照的资本金要求 200 万元以上（其它行业 50 万），零售执照是 30 万元以上。有的公司既有批发又有零售就得注册两个执照。试想，有这么多钱的人还这么费劲力气的办书店干嘛呢？

书店是劳动密集型的企业，一家书店得有营业员看着摊，还得有库房，运输等等各个环节，这一领域对于解决就业帮助非常大，但从目前的情况来看，整个由于利润空间小，这个非常苦的行业普遍收入低。出版业最赚钱的主体在出版社，而这个政策保护了最赚钱的一块，民营不赚钱生存困难的政府反而没保护。

作为定价产品的图书，一本书的成本一般是占码洋（即定价）的30%左右，出版社是按码洋的60%批出去，是一变二。对于零售来讲，6折进九折卖，就是投资两块钱变成三块钱的一个利润比例，等于码洋30%-40%的毛利润，毛利润的大概30%-40%用来支付房租，30%-40%支付人员，加上其他税费、办公费等等，基本上就不赚钱了。

大部分的畅销书都是民营出版公司搞的，书店不进这些书是不现实的，如果进的话，但这些现在只有少数几家通过出版社合作还可以拿到真正的税票，大部分是开印刷厂的发票，书店不能用，获得不到足够的增值税票，实际上非常吃亏。

光合作用书房是中等规模图书流通企业，注册资本为1000万元，在全国开有数十家连锁店，一年的税收约为400万，占收入的5%，加上房租成本取低的20%，再加上薪资10%，正好与毛利率35%可以打平。如果房租取高的部分，还要再倒贴400万。

纸老虎图片连锁店是出版行业的品牌，其主要有图书期刊跟餐饮两块。去年图书销售年收入是3065万，交增值税53万，另外还有一些教育费附加费；餐饮这一块收入是1509万，共交了营业税73万。总体算下来，去年一共的总销售额是4575万，增值税营业税交了126万，附加费和印花税交了13万，还有所得税缴了一万来块钱，所有的税费算起来大概是140万-150万。房租是书店最大的成本，也是压力最大的开支，以纸老虎新开的龙德店为例，这个店的卖场最好的一个月收入是60万，抛了进货成本，销售打折这一块，毛利是30%，也就是18万。餐厅也取一个比较高的月收入，42万，按照最低的成本率50%算，毛利50%，就是21万。1这样，龙德店一个月的毛利是39万，而其一个月的店租金却高达56万。另外，还有水电费也得有3.5万-4万，一个月还得缴税至少3.5万到4万，还有人工费、维修费，等等。

民营书店在营业额与利润上跟国有的新华书店没法比。因为新华书店的地是国家给的，每次盖楼还给拨款，新华书店的房子是自己的，是不能按商业成本计算的，要按这个商业成本计算，中国的新华书店全部得倒闭。房租成本缺失为零，让新华书店无论从规模还是地段来说，都比民营书店具有了得天独厚的优势。而且政府的减免税政策，大都指向了新华书店，几乎不针对民营书店。比如：县级城市及以下的新华书店的税费都是全免的，实行先征后返的政策，就是先把增值税征上来，再以补助文化事业的名义返还给新华书店。

出版业上游因为是垄断性，没有竞争空间，他不会有任何改变。书是

定价的，上游给你的折扣基本上是不变的，谈下来的可能性非常小，利润上线就已经封死在那儿了。房租基本上只能存在往上涨，不可能有任何下跌的可能。再加上各方面物流成本的上升，原材料成本上升，人工成本上升，利润基本上就死了，没有什么发展的可能。

世界银行等机构联合发布的《2007 年全球商业环境报告》，通过详实的数据收集和处理，对全球 175 个经济体的商业环境进行了对比排名，结果显示，我国企业经营的行政环境还很差，尤其表现在开办企业、申请获得信贷和缴纳税款等方面，均排在 175 个经济体中 100 位之后。比较在中国、美国、日本、新加坡开办企业以及在亚太地区和经济合作与发展组织（以下简称经合组织）国家开办企业各环节的经济成本、行政许可及金融、贸易、法制环境，显而易见，尽管近年来我国开办企业的程序逐渐简化，时间大为缩短，但对注册资本的要求仍然很高，美、日、新加坡等国均可实行零资本注册，而我国根据新公司法降低后的注册资本要求仍达人均收人的 213％，远远高于东亚地区 60.3％的平均值；在申请许可方面控制十分严格，程序多、时间长，不但远较美、日、新等发达国家繁杂，甚至远不如亚太地区及经和组织国家的平均水平；由于我国劳动力市场体系和社会保障体系不健全，企业劳动力的雇用成本和解雇成本畸高；获取信贷和投资者保护环境也还十分不完善；从企业税收负担来看，我国企业不但实际税率远远高于其他国家或地区，而且存在的纳税次数频、耗费时间多的问题，也严重增加了企业的经营应本（见下页表）[1]。

[1] 以下数据和内容摘编自《中国小企业发展的系统性障碍与制度创新》

中国、美国、日本、新加坡企业所面临的行政环境比较

		新加坡	美国	日本	中国	东亚及太平洋地区	经合组织
开办企业	程序（个）	6	5	8	13	8.2	6.2
	时间（天）	6	5	23	35	46.3	16.6
	成本（人均收入的百分百/%）	0.8	0.7	7.5	9.3	42.8	5.3
	最低资本（人均收入的百分百/%）	0.0	0.0	0.0	213.1	60.3	36.1
申请许可	程序（个）	11	18	11	29	17.6	14.0
	时间（天）	129	69	96	367	147.4	149.5
	成本（个人收入的百分比/%）	22.0	16.0	19.8	84.0	207.2	72.0
雇佣工人	雇佣难度指数	0	0	28	11	23.7	27.0
	工时严格指数	0	0	60	20	25.2	45.2
	解聘难度指数	0	0	0	40	19.6	27.4
	雇佣严格指数	0	0	29	24	23.0	33.3
	雇佣成本（工资的百分比/%）	13.0	8.5	12.7	44.0	9.4	21.4
	解聘成本（周数工资）	4.0	4.0	8.6	91.0	41.7	31.3
注册财产	程序（个）	3	4	6	3	4.2	4.7
	时间（天）	9	12	14	32	85.8	31.8
	成本（财产价值的百分比/%）	2.8	0.5	4.1	3.1	4.0	4.3
获得信贷	合法权利指数	9	7	6	2	5.0	6.3
	信用信息指数	4	6	6	4	1.9	5.0
	公共注册处覆盖范围（百分比/%成年人）	0	0	0	10.2	3.2	8.4
	私营调查机构覆	38.6	100.0	…	0.0	10.1	60.8

	盖范围（百分比/%成年人）						
投资者保护	披露指数	10	7	7	10	5.2	6.3
	董事责任指数	9	9	6	1	4.4	5.0
	股东诉讼指数	9	9	8	4	6.1	6.6
	投资者保护指数	9.3	8.3	7.0	5.0	5.2	6.0
缴纳税款	纳税（次）	16	10	15	44	29.7	15.3
	时间（小时）	30	325	350	872	290.4	202.9
	应税总额（百分比/%毛利润）	28.8	46.0	52.8	77.1	42.2	47.8
跨境贸易	出口文件（数）	5	6	5	6	6.9	4.8
	出口时间（天）	6	9	11	18	23.9	10.5
	出口成本（美金/箱）	382	625	789	335	885	811
	进口文件（数）	6	5	6	12	9.3	5.9
	进口时间（天）	3	9	11	22	25.9	12.2
	进口成本（美金/箱）	333	625	847	375	1,037	883
合同执行	程序（个）	29	17	20	31	31.5	22.2
	时间（天）	120	300	242	292	447.3	351.2
	成本（债务的百分比/%）	14.6	7.7	9.5	26.8	52.7	11.2
企业破产	时间（年）	0.8	1.5	0.6	2.4	2.4	1.4
	成本（财产的百分比/%）	1.0	7.0	3.5	22.0	23.2	7.1
	回收率（每美元美分数）	91.3	77.0	92.7	31.5	27.5	74.0

据统计，从 1999 年到 2004 年，我国个体工商户的数量从 3160 万户降到 2350 万户，平均每年减少 135 万户；2005 年底，全国内资企业（不合个体工商户）实有 350 万户，较 2004 年减少 301 万户，下降 7.9％。这一定程度上说明了近年来我国的创业热情在减退，小企业的经营环境尚亟待改善。为此，我国小企业的税收政策今后的改革中应在以下几个方面进行改进。

第一，降低小企业税率，确保其能真正享受到国家鼓励小企业发展的税收优惠政策。

按照我国目前的增值税征收办法，将企业分为小规模纳税人和一般纳税人。小企业一般属于小规模纳税人。从名义税率来看，小规模纳税人6％和4％的税率更低，体现了政府税收政策对小企业的优惠。但实际上，由于一般纳税人17％和13％的税率有进项抵扣，只有真正实现增值的部分才需纳税，而小规模纳税人只要取得销售收入就需纳税。从实际统计结果来看，小企业的税收负担反而大大高于大企业，与国家制定的优惠小企业的政策与法律相悖。

两类纳税人实际税赋对照表[1]

类别	一般纳税人			小规模纳税人	
税率	基本税率	低税率	出口税率	工业	商业
名义税率	17%	13%	0	6%	4%
实际税率	工业 3.5%		商业 0.87%	6%	4%

从实际执行情况来看，小规模纳税人的税赋反而较一般纳税人高，对于本身就存在先天劣势的小企业而言，无疑是内外交困、雪上加霜。此外，对于资本有机构成高的科技型企业而言，由于现行增值税政策不允许设备等固定资产作进项抵扣，不但造成重复交税，于理不符，更是严重抬高了税收负担，造成企业间苦乐不均，难以体现公平。

对于小企业增值税转型前的征收和管理，应从两方面进行改革：一是根据已有多年的税务统计数据，按行业和类别降低其小规模纳税人的税率，新的税率应低于同行业同类大企业的平均实际税率，以体现国家税收政策对小企业的支持。二是降低一般纳税人资格认定标准，确实无法建立会计核算制度的微小型企业，才按小规模纳税人进行管理，但税率仍需降低至同行同类企业的平均水平；其余企业均按一般纳税人据实征收，对小企业实行差别税率或减免其他税种以示优惠支持。

第二，降低创业企业的税收门槛，鼓励更多的人去创业。

鉴于近年下岗失业问题突出就业形势严峻，我国针对下岗失业人员、城市化过程中失地农民、残疾人员创业制定了鼓励其创业的税收优惠政策，而对其他人员的创业却无优惠政策。事实上，市场经济需要靠产品赢得市场，对于弱势群体，固然应该制定倾斜政策，但以税收优惠这种方式促进其创业也许并非是最优选择，弱势群体的就业也并非仅创业一条路，如其不适合创业而以政策

[1]资料来源：某市2001年度中国税收征管信息系统数据库资料。

引导其创业，创业失败会导致其生活更加艰难。因此，建议大幅降低创业企业的税收门槛，鼓励适合创业的人大胆创业，创造更多就业机会，对不适合创业的弱势群体更应该采取资金补助、就业援助、技术培训等方式帮助脱贫。事实上，从千人拥有的企业数量来看，发达国家为45~55个，发展中国家平均达到20－30个，而我国仅21个，这组数据从一定程度上反映了我国创业环境的差距，其中过高的税费是主要障碍之一。

第三，加大政府行政体制改革力度，消除税收以外的政府收费。

各种名目的政府收费、摊派不胜枚举，是我国企业发展面临的顽症。这种现象，不但增加了小企业的创业负担，更严重的是以其不确定性和随意性，使小企业无法预测创业成本和投资风险，对创业者造成很大的心理负担。

就业是民生的根本。2008年10月，位于珠三角的东莞大型玩具厂商、香港合俊集团旗下两家工厂宣告倒闭，6000多名工人一夜之间失业，集体走上讨薪之路，直接对社会秩序造成影响。类似的事情在全国各地随时可能发生。为此，我们迫切希望所有政府收费全部税收化、透明化，消除一切不合理的政府收费，大大降低小企业的经营成本，以更好地解决就业问题。

参考阅读

税费不能承受政府支出之重

党政公务机构，一些行政性事业单位，包括一些社会和服务性的事业单位，其人员工资、福利、日常公务和事务、办公条件，包括车辆、大楼、招待和出国等支出，人员的增加、工资和福利的增长、办公条件的改善等，都需要企业和城乡居民缴税和缴费来支付其成本。其增长越快，企业和城乡居民缴税和缴费的负担就越重;供养的人越多，就需要财政越多拨款，或者预算外多支出。

第一，公职人员工资福利大幅增加。

党政事业开支的最基本部分为其职工的工资，包括临时编制人员的工资和从党政、事业岗位离退休后领取的退休金。数据显示，从 1978 年到 2007 年，事业单位职工的年平均工资从 790 元增长到 25461 元，增长 31 倍多，扣除物价增长，实际年增长近 8%;机关单位职工的年平均工资从 807 元增长到 28340 元，增长 34 倍，实际年增长超过 8%。

再加上人员增加，包括临时编制人员及离退休人员，其供养工资从 155.95 亿元增加到 17481.29 亿元，增长了 111 倍!供养人员的工资支出占 GDP 的比例，从 1978 年的 3.71%上升到 2007 年的 6.79%。

第二，行政事业社保、医疗费用支出巨大。

机关和事业单位职工的医疗费用也是需要由缴税和缴费来支出的，占行政事业费用的一定比重。原中国卫生部副部长殷大奎 2006 年披露，中国政府投入的医疗费用中，只覆盖 20%的人口，而政府费用的 80%用于党政事业公职人员、离退休人员和临时编制人员的医疗开支;另据有关资料显示，全国党政部门有 200 万名各级官员长期请病假，其中有 40 万名官员长期占据了“干部病房”、“干部招待所”、度假村，一年开支约为 500 亿元。

从目前看，行政事业单位养老保障体制还没有改革，实行财政实支的体制。只有一些临时编制，按照劳动合同法，单位要为其交纳养老保障等费用。按照工资总额的 20%计算，临编人员养老保障成本需要支出 400 亿元。

第三，公车、公招和公出等行政事业支出惊人。

中国行政事业单位开支较大的三项支出是公车、公招和公出消费和活动。以 2007 年为例，保守估计，当年行政事业单位公车、公招和公出三项费用为 7690 亿元。

2007 年，全国公车保有量估计为 550 万辆左右，总共在公车上花费的司机工资、油费、保险费、保养费等费用总计在 2692 亿元;从公款招待消费看，我的测算是，2007 年全国党政事业单位公招消费共计约为 2305.65 亿元;最保守估计，党政事业人员每年花费在出国、出境和国内开会考察等方面的费用约为 2692 亿元。

第四，日常办公等费用数量庞大。

党政事业单位其他较大的开支是水电暖费、办公费、通讯费、报刊费，等等，其全国数据，无法获得。按照较低标准，办公、水电和邮电通讯三项，每人按照 3000 元计算，4165.4

万公职人员，需要 1250 亿元;还有黄河以北取暖成本，按照全国行政事业人员 30%在黄河以北估计，并按照每人 1500 元标准，需要 187.4 亿元。四项总计为 29307 亿元。

第五，车辆购置、办公楼和培训中心建设等开支巨大。

行政事业的另一大支出为建筑、车辆和其他设备开支。当然，其中教育、卫生、文体等方面的支出是必须的，但是，从开支的情况看，党政机关项目的开支比例仍然大于教育和卫生等项目。

2007 年，党政事业单位投资为 8104.8 亿元，其中党政机关投资为 3166.1 亿元，占全部行政事业投资的 39.06%。这说明，即使不包括办公大楼、培训中心等建设方面的投资，为党政事业办公等设施的建设费用，占到党政事业投资总费用的 40%。2007 年，一般党政事业支出为 29425 亿元，再加上党政事业投资支出，共计支出为 37412 亿元。

以上是支出方面由税费供养的党政事业在编和临编人员的工资、退休、医疗、公招、公车、公出、办公、投资等费用。如果全部是在预算内经费中支出的话，其所占的 2007 年全部财政支出 49781.35 亿元的 75.39%。党政事业开支养人、“三公”和建设的结构特征较为明显。

当然，这里需要说明的，一是政府的实际收入不仅仅是预算内的，其中一部分支出，来自于预算外收入，来自部门和单位的小金库，来自于在企业中的报销;二是“十一五”以来，中央和国务院加大对民生的投入，财政支出方面的比例向民生倾斜。如今年 1—5 月，虽然中央本级财政收入同比下降 14%，但中央财政在教育、医疗卫生、社会保障等民生领域的支出，继续保持较大幅度增长。其中，教育支出同比增长 16.4%，医疗卫生支出同比增长 40.1%，社会保障和就业支出同比增长 32.2%。这说明中国财政正在积极地向公共服务型财政调整。

（来源：2009 年 11 月 3 日中国经济时报；作者：中共中央党校研究室副主任周天勇）

第三章　纳税人的权利

纳税本质是一种“购买”行为，是民众向政府“购买”服务，纳税人的权利就如同消费者的权利一样。纳税意味着纳税人让渡了自己的财产所有权，同时也应该享有政府提供的优质服务，并获得参与税收事务的权利。

随着现代文明的传播与发展，纳税人的权利受到各国政府的普遍重视。在第三次全球性税制改革浪潮期间，各国为加强纳税人权利保护，纷纷重新检视过去过滥且不受限制的征税权力，加强了国内的立法保护。

由于众所周知的原因，我国纳税人权利状况却不令人乐观。在本章，读者可以看中国纳税人权利的窘迫局面，也可以看到中国社会中还有一群为争取自身权利而抗争的平凡而坚韧的公民。

1. 国际视野中的税权法则

古代社会没有纳税人的概念。随着国家的成立、发展和稳固，由皇帝和贵族说了算的税收随之而来。尽管征收老百姓财富的手段整体上比之前城邦、部落或强盗的征收要规范和温和，但政府征税与当初的保护费没有本质区别，特点是不在乎老百姓的意愿和诉求，只管拿便是。随着人权理念的发展，西方近代税法开始与人权发生激烈的碰撞。从近代西方税法与人权理念冲突的历程来看，古代税法中的随意性、专制性、剥削性、掠夺性等因素被逐一剔除，纳税人的权利也逐渐占据了现代社会主流话语。

现代法治国家是建立在对私有产权承认与保护的基础之上，而征税是对私有财产的剥夺，是纳税人自愿让渡一部分财产以获取政府提供的公共服务，“保护纳税人权利”与“保护财产权”在逻辑上是统一的。纳税本质是一种“购买”行为，是向政府“购买”服务，纳税意味着纳税人让渡了自己的财产所有权，同时也应该获得参与税收事务的权利。纳税人权利是一种身份权，是纳税人基于纳税身份而享有的权利，从税收“取之于民，用之于民”的流转过程来看，纳税人权利是税收的逻辑起点和目标归宿。

纳税人的权利本质也是对国家征税权的“限制”，只有充分承认纳税人的权利，并通过法律程序保护纳税人的权利，让纳税人能依法抗争，能依法捍卫自己的合法权利，私人财产才可能不被人以国家的名义任意掠夺。自上个世纪80年代以来，纳税人权利得到了全球性的普遍关注和保护。

公民依法承担纳税义务是以享受宪法规定的各项权利为前提的，纳税人权利保护的重要法律来源是国内法律，包括宪法、制定法和普通法。在第三次全

球性税制改革浪潮期间，各国为加强纳税人权利保护，纷纷重新检视过去过滥且不受限制的征税权力，加强了国内立法保护。例如，加拿大在 1982 年颁布了《加拿大权利和自由宪章》，随后加拿大《所得税法令》据此进行了多次修订以便与该宪章保持一致。美国则直接修改《国内收入法典》，先后于 1988 年、1996 年、1998 年集中颁布了三部《纳税人权利法案》(Taxpayer Bill of Rights ），该法案不仅明确规定了美国纳税人应享有的实体权利，还向全社会公布了纳税人依法可以享有的程序方面的援助和救济的权利，主要包括：（1）自然权利：主要包括信息权、隐私权和诚实推定权；（2）抗辩权：主要包括权益保障权和数量保障权；（3）其他权利：如享受专业和礼貌服务的权利。与纳税人权利保护相关的隐私权法、信息法也是各国完善立法的一个重要方面，如澳大利亚的《隐私权法案》，德国的《数据保护法案》、瑞典的《数据法案》、英国的《数据保护法案》均是在 20 世纪 80 年代前后颁布实施的。

纳税人权利保护的另一来源是纳税人、税收维权组织发布的宣言性文件。较为典型的是颁布《纳税人权利宪章》或是《纳税人权利宣言》，尽管这些宣言、宪章大多不具有法律效力（美国、意大利等少数国家除外），但其中对纳税人权利的承诺确实为征税机关自身所遵循，这为纳税人提供了法定权利之外的更多保护。

各国纳税人普遍享有的权利主要有以下几种：

·征税同意权

征税同意权是指税种开征、税收范围、税率高低、征收方式、免税条件、取消税收等一切与征收税有关的法律必须征得纳税人的同意。纳税同意权属于该国纳税人，具体行使同意权的是由该国纳税人选出各自利益的代表组成的议会，“非经代表同意不课税”就是基于纳税人的征税同意权。决定税收是否开征、如何征收，如上一章所讲的，这是议会独享的权力，政府部门无权决定（参见第一章）。税收法案的草案应毫无保留地向纳税人公布，纳税人的代表在议会上议员代表各自利益团体的利益充分辩论税收政策，进行博弈，为了使议会通过对自己有利的税收法案，任何一个普通纳税人都可以通过向议员游说，进行游行、示威、抗议、演讲、撰文等多种方式来影响税收法案，参与税收政策的制定。

一位政治学家这样描述 1990 年的美国国会预算会议：

> 鲜有政治斗争如此的激怒美国公众，会议一直持续到午夜，伴着指名道姓的辱骂，党派齦纷充斥着整个会场。在为新税提案激烈辩论的同时，会场外侧的国会听证空中挤满了院外活动分子，老人们忧心于医疗费用是

否会上涨，而更多公民则害怕特殊利益集团操纵了议程，从而施惠于特别的选区……布什总统正就政府支出权限同民主党的国会领导人进行紧张的讨价还价，如果双方谈不拢，整个政府就要关门。

在成熟的民主国家，不同利益集团都有各自的“利益代表层”，这些“利益代表层”一般由专家、政客、媒体、非政府组织等组成，在政策制定阶段代表某一利益集团说话，他们以集结力量的方式抒发民意，把通过种种渠道传达利益诉求，想出各种办法影响法案的起草、审议和表决，使通过的预算法案能综合反映各利益集团的意愿。

·用税决定权

纳税人权利包括税收和支出上的权利。用税决定权是指税收的使用方案必须符合纳税人的意愿，任何税收开支都必须依据纳税人的意愿进行。同样，用税决定权属于该国纳税人，该国纳税人选出各自利益的代表组成的议会制定法律，规定对政府开支的各种情况进行规定，并审核和批准政府的税收使用方案，没有法律依据和议会批准，政府不能随意开支税款。

事例25（真实）·美国国会否决布什政府7000亿美元救市方案

2008年下半年，美国连续和集中爆发了一连串重大金融事件，先是美国财政部托管房利美和房地美两大住房抵押贷款融资机构，接着美国第三大证券公司美林证券被美国银行收购，美国第四大投资银行雷曼兄弟公司宣布破产，美国第一大保险公司美国国际集团（AIG）也在破产的边缘的徘徊……美国遭遇了七十年来最严重的金融危机，很多人将这些危机与1929-1933的世界大萧条相提并论。为了应付这场危机，布什政府迅速启动7000亿美元金融救援方案，请求国会通过，并要求给予自己无限的自由处置权，用于购买金融机构的不良资产。然而，这一方案遭到了参众两院的强烈反对。接着，美国政府被迫在救市方案上增加一些附加条件，诸如7000亿美元最初只能使用2500－3500亿美元，其余资金是否批准使用要视救市效果而定；成立一个两党委员会来监督不良资产的购买与销售；限制受援救公司的高管薪酬；部分资金用于帮助个人购房者修改抵押贷款合同等。

然而美国国会众议院9月29日以228票对205票的投票结果，否决了布什政府提出的这一救市方案。

布什政府7000亿美元的救市方案在经过激烈辩论之后，遭到了众议院否决。尽管经济危机就在眼前，但如何使用纳税人的钱去应对这场危机却不是政

府单方面可以决定的，这自然让布什垂头丧气，但却使民众放心，只能民众充分参与，才能最终形成一个兼顾各方利益的公平的分配方案。

税收是纳税人让渡给国家的，是有偿的让渡，决不是供政府随意花的钱。国家收税就意味必须提供免费的公共服务。税收的全部意义在于保障国民对公共设施和利益的享受和满足，提供纳税人仅凭个人财力难以获得的公共服务，以实现的个人或团体生存与发展的必要条件。因此，纳税人除了在征税时必须获得其同意外，税收使用的方案也必须获得其同意，以保证政府的开支方案是用于保障纳税人的权利，符合纳税人的愿意。税收征纳方面对纳税人权利的保护不是一个终结，哪怕在征税时对纳税人权利的保护做到完美，如果税收的使用随意混乱，严重违背了公共利益，甚至动用税款来侵犯纳税人的人权，那纳税人的权利更是丝毫得不到保障了。税收流向会对当前的利益格局和社会秩序产生影响，当流向经济领域的税款较多时，教育、医疗、公共交通等领域的资金就会减少，社会保障方面就可能出现资金不足。税款的使用方案与民众的福利息息相关，只有纳税人来决定税款的用途，才能保障纳税人的权利。

·基本生活维持权

人权是国家合法性的来源，保护和尊重人权则是国家存在的出发点与归宿。生命权是最基本的人权，保护公民的生命权，维护公民的美好生活是国家的基本义务与职能之一。国家不得以任何理由，包括以筹集社会福利资金的名义，无限扩大征税空间，乃至剥夺纳税人的生存财产。

生命权延伸到税法领域，对征税主体国家产生一项不可抗拒的规定性要求：即任何赋税的征收都不得侵犯纳税人的生存权。不能对纳税人的最低生活费征税，对于维持个人生存的基本财产，应该免税或者或轻课税。一定的生存权财产是纳税人维持生存的必要物质条件，税法应将一定生存权性质的财产，如一定的住宅用地和住宅、农业用地和农用工具、中小企业者一定的经营场所用地等，排除在课税范围之外。

事例 26（真实）· 西方国家征收个人所得税尊重基本生活维持权

在日本，两人尽管年收入相同，但如果抚养的子女人数不一，需要赡养的老人数量不同，需交纳的所得税税款也就有很大不同。例如，2005 年调整税率后，有 2 个孩子的家庭，个人所得税起征点为 325 万日元；只有一个孩子的家庭，起征点为 220 万日元；

美国缴纳个人所得税不仅考虑个人的收入，而且十分重视家庭其他成员尤其儿童的数量情况。同样收入的两对夫妇，有儿童和没有儿童所交纳的税收相差很大。

德国政府对不同家庭情况采取不同的个人所得税起征点。个人所得税的类别根据纳税人的家庭状况加以区分，如单身、已婚无孩子、已婚有孩子等。

法国的个人所得税是按家庭来征收的，根据经济状况和子女多少不同，每个家庭所缴纳的所得税均不同。法国法律规定，一位成年人的家庭参数为 1，一个孩子的家庭参数为 0.5，一对夫妇加一个孩子的家庭参数则为 2.5，在计算纳税人所需缴纳的税金时，首先将家庭全部收入除以家庭参数，然后再确定征收税率。

这些国家征收个人所得税的基本单位不一定是个人，对于已结婚的有家庭的人征收个人所得税是以家庭为单位的，在计算税收时会充分考虑到家庭负担，收入相同的两个家庭，也会因家庭人口不同、健康状况不同等因素而使得课税金额不一样，这是为了维护纳税人的维持基本生活的权利，显得更加公平合理。而中国只根据个人收入而不考虑家庭负担的情况一律依照同一税率的纳税，这明显存在很大的缺陷。

• 程序抵抗权

程序抵抗权是指对于征税机构明显违反法定程序而做出的要求或行为时，纳税人有权拒绝执行或合作的权利。美国国内收入局公布的纳税人十项权利中包括有“程序抵抗权”，即纳税人有权抵抗不合法的税收，有权拒缴超过法定税收的所欠税款。而且，如果纳税人能够举证出自己行为的合理性和足够诚实，其欠税结果是基于税务部门不明确的通知而为，那么纳税人有权要求免除处罚。

纳税人有程序抵抗权，这就意味着征税不是一个随意的过程，而是一项有严格程序规定的活动，不管是征税行为的过程、还是征税行为的效力内容效力时间都有严格的界定，征税行为的无效、撤销、废止、更正、追认、补正、转换都必须严格遵循程序来进行。从这个意义上讲，纳税人在程序中不是被动操控的，他可以制约程序主持者在操作程序时的专横和恣意枉为，体现出对权利主体的尊重。

• 知情权

知情权是国际社会普遍认同的基本人权和民主权利，是民主社会的基石。在税收领域，公民的知情权意味着有权亲身或由其代表来确定赋税，确定税收的税额、税率、征收范围、征收时间和税款的用途。纳税人有权知道税收制度的变动情况，包括对税收政策制定的知情权、对税收政策内容的知情权、对税收管理的知情权和对税款支出方向、效率的知情权。

事例 27（真实）• 西方媒体参与财政信息披露，保障公众知情权

美国在建国之初，媒体并不发达，但开会时速记员将各议员的讲话实录会整理成文，于当日发给公众。现在美国全国有线电视网用两个频道每周 7 天 24 小时对国会活动进行现场直播,所有直播的内容没有编辑和间断，均以实况呈现。不仅全体会议公开举行，国会的各种专门委员会的会议也都公开举行，针对各种问题的听证会也是公开的。国会还专门制定了如何报道听证会的详细规则。加拿大的有线公共事务频道也是每周 7 天 24 小时报道座谈会活动。以色列座谈会基本法也规定，除非法律另有规定，否则议会活动均应向媒体公开。以色列议会在开会时，媒体可以任意进入议会活动，座谈会的所有全体会议和专门会议都要通过电视向全国直播。

• 诉讼权

为解决税收行政程序中产生的税收争议，各国均将上诉程序视为税法实施的一个重要方面，且为保证纳税人公正救济的权利，各国一般规定了纳税人不同层级的上诉权利，并对受到征税权力不当侵害的纳税人赋予请求国家赔偿的权利。如果纳税人对政府开支提出质疑，可以以纳税人的名义提出公益诉讼。美国各州普遍承认个人以纳税人的身份，有请求禁止公共资金违法支出的诉讼提起权。至 1965 年，美国几乎所有的州都承认以州属县、市、镇以及其他地方公共团体为对象的纳税人诉讼，甚至有 34 个州明确承认以州为对象的纳税人诉讼。特别引人注目的是，纳税人诉讼不仅针对公共资金的违法支出行为，同时也针对造成金钱损失的违法行为。承认纳税人诉讼的根据在于：公共资金的违法支出，意味着纳税人本可以不被课以相应部分的税金，在每一纳税人被多课税的意义上，纳税人有诉讼权利。

事例 28（真实）• 日本知高县律师起诉县政府追回近五亿日元税款

20 世纪 90 年代中，日本民众对政府机关的招待费很关注，曾发生针对政府机关招待费、接待费的诉讼。日本高知县的律师以纳税人的身份，要求县政府公布有关招待费的具体开支情况，遭到政府的拒绝后，而向法院提起诉讼，要求法院依据地方政府信息公示法律，命令高知县政府公开有关开支情况，其法理根据是：每个纳税人有权了解政府如何支出公费的情况。但县政府只愿意公布招待费总的开支数额。日本的招待费称为食粮费，通常是由出面招待人的主管签字就可以报销。原告在诉状中提出，公务员的

工资中已包含了本人的生活费用，原则上公务员吃饭应该自己付钱，如果是必要的公款宴请必须公布被宴请客人的姓名，这样才能让纳税人判断公费请客是否合理。法院判决原告胜诉，由于有关公务员不愿意公布被宴请客人的姓名，这些费用在财务上就不能报销，只能算是公务员自己请客，因此，最后依据本判决从相关的公务员处追回了近五亿日元税款。

事例 29（真实）• 意大利锡耶纳省省长布赞卡公车私用被判刑

1995 年 8 月布赞卡在担任意大利锡耶纳省省长时，曾用自己的公务专车将外出旅游的妻子送到南方的巴厘市码头。其妻旅游结束后，布赞卡又派专车司机把她接回。意大利消费者协会联合会就此将布告上法庭，指控他损害了纳税人的利益。2002 年 2 月，锡耶纳法庭以“侵吞公款罪”判处布赞卡 2 年零 1 个月徒刑。布赞卡不服判决，向锡耶纳上诉法院提出上诉。他说，他在去巴厘之前曾咨询过省府秘书长和行政法专家，他们都认为省长因任何事外出都可使用公车，以保证人身安全；而且往返巴厘的汽油费是他自己支付的。2002 年 12 月，锡耶纳上诉法院作出终审判决，将原判徒刑减至 6 个月。布赞卡仍然不服，继续向国家最高法院上诉。2003 年 10 月 21 日最高法院对有关案卷审核后裁定：国家官员的妻子一律与公务需要无关，维持锡耶纳上诉法院的判决。

总之，纳税人有权要求政府提供高质量的公共服务，如果政府所提供的公共服务存在瑕疵给纳税人造成了损害，纳税人即可以纳税人的名义到法院起诉政府，通过司法救济要求赔偿。

2. 中国纳税人的权利缺失

2001 年，北京市西城区地税局策划了“向纳税人报告”系列活动，几年来，先后邀请了众多个人所得税代扣代缴先进单位代表参观了北京市高碑店污水处理厂、北京市交管局指挥中心、中国科技馆等单位，希望通过邀请纳税人代表参观市政建设成果和科技公益事业，让其亲身体验税款用途的方式，激发其纳税荣誉感和成就感。西城区地税局的这一举措反映了税务部门开始意识到纳税人权利，但把这类参观宣传为尊重和保护纳税人权利，并宣称纳税人权利得到了很好的尊重，则未免简单。这类活动即使举办得再多，规模再大，也掩盖不了中国纳税人权利被漠视的尴尬现状。

在中国，诸如“纳税光荣、偷税可耻”之类的标语遍布大街小巷的宣传栏，

纳税人被灌输的大多都是纳税的义务观，极少被告知自己的权利有哪些。事实上，各级政府、政府的各部门都可以变着法子来征收名目繁多的“税”，从来不用征求纳税人的同意，纳税人稍有质疑或不满就扣以“偷税漏税”的帽子对其弹压。在现实生活中“皇粮国税”似乎是天然存在的，是理所当然的，这是不可商量的。

从我国宪法来看，《宪法》第 56 条单方面规定“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”，但却没有相应地把纳税人权利作为一项宪法权利加以规定，虽然“没有无权利的义务，也没有无义务的权利”这样的话耳熟能详，但套在中国纳税人的义务与权利上面，却成了例外。2001 年修订的《税收征收管理法》虽然增加了有关纳税人权利的内容，如知情权、隐私权、申请减税、免税和退税、申辩权、司法救济权、行政复议和请求国家赔偿的权利等，但这只是在普通法律层面上，并没有上升到宪法的高度，而且没有具体程序规定来保障纳税人的这一权利，于是，在现实中，就出现了纳税人权利缺失的种种状况，包括：

• 不经纳税人同意，政府单方面制定或调整税收政策

很多时候，普通民众对税的意识往往很淡漠，但当我们拿到工资单的时候，大家下意识的问题是：为什么工资会被扣了这么多？是谁来规定收这么多税的？这些规定又是怎么来的？ 但却很少有人想到自己作为纳税人的同意权被剥夺了。

事例 30（真实）• 对网络销售虚拟货币开征个人所得税

2008 年 10 月 29 日，国家税务总局在网站上发布了《关于个人通过网络买卖虚拟货币取得收入征收个人所得税问题的批复》，其中明确规定，个人通过网络收购玩家的虚拟货币，加价后向他人出售取得的收入，应按照“财产转让所得”项目计算缴纳个人所得税。该规定是国家税务总局针对北京市地方税务局《关于个人通过网络销售虚拟货币取得收入计征个人所得税问题的请示》作出的批复。随后，北京市地税局相关负责人表示，按照“财产转让所得”项目计算，缴纳个人所得税的税率固定为 20%，北京地税还将出台核定个人销售虚拟货币财产原值的相关办法。

无论在中国还是外国，网络虚拟货币都是一项新生事物。但中国政府上下级部门之间一个“请示”和“批复”，就把这项事物的税率给确定下来。

事例 31（真实）• 国家税务总局调整烟产品税率

2009 年 5 月 1 日，经国务院批准，财政部、国家税务总局对烟产品消

费税政策作了重大调整，政策调整后，甲类香烟的消费税从价税率由原来的45%调整至56%，乙类香烟由30%调整至 36%，雪茄烟由25%调整至36%。与此同时，原来的甲乙类香烟划分标准也进行了调整，原来50元的分界线上浮至70元，即每标准条(200支)调拨价格在70元(不含增值税)以上(含70元)的卷烟为甲类卷烟，低于此价格的为乙类卷烟。此外，卷烟批发环节还加征了一道从价税，税率为5%。这里出现了类似的情况：国家税务局一个通知，税率就改变了。

税不管是作为民众购买政府的服务的“消费”，还是政府作为调节贫富差距的第二次分配的手段，公民授权是必不可少的前提条件，同意权是纳税人最重要的权利。也就是说，税是双方面协商的结果，而绝不应该征税一方单方面制订出强制性措施，政府的任何税收行为和税收制度都不能违反公共财政体系的要求，不能违反纳税人的意志。

从这两个征税的案例来看，纳税人对税收征收的决定没有任何发言权，纳税人的同意权被完全忽视，政府部门可以任意将其践踏。在政府看来，纳税仅仅是一种义务，是由国家施加给民众的义务。至于征哪些税、向谁征、征多少、怎样征，民众根本无权与闻。

征税乃是代表人民的议会的排他性权力。我国在政制安排上，并没有一个具有充分资格的机构来代表民众控制税。全国人大本身并不是民众直接选举产生的代议机构，并非真正的民意机构。相对于行政部门，人大也算是名义上的民意机构。但是，即便是人大这样的机构，宪法也未被授予在税的问题上的排他性权力。现实中，中国现有20多个税种，但由全国人大立法制定的税种法只有两个：《个人所得税法》和《企业所得税法》，在程序法方面就有一部《税收征收管理法》。除此之外，增值税、消费税、营业税、关税等都是通过国务院制定的暂行条例生效的。

可以说，目前中国的税收种类和标准，除了少数经过了人大的表决程序以外，其余几乎全都是由行政部门自行制定。即使是经过人大表决的税收，其实也不能反映纳税人的真实意志。也就是说，中国现行的税制，是由征税一方，也就是政府单方面决定的，纳税人的意志在现行税制中并无系统、正规的体现。

事例32（虚拟）•张胖子与“国家规定”

骄阳似火，屠夫张胖子正在卖肉铺子里打盹，午睡正酣，突然被一阵急促的敲门声惊醒，张胖子一看，来了几个身穿制服的人上前就说，现在国家规定要征收一种新的税种，是为了保护生猪不突发病菌，所征税将用

于国家对生猪病菌药物的研发，并用于补贴因病猪而受较大损失的养猪户。

张胖子纳闷："这不是一直都在征收生猪屠宰税吗？怎么还要征收什么什么税？"来人说："这还用骗你吗？这都是国家规定。"

张胖子问："国家规定我怎么不知道呢？"来人说："你懂宪法吗？"

张胖子说："我懂宪法，但我一直都在按法律交税啊。"来人说："懂宪法你还敢这样抗税？宪法上怎么说的？纳税是每一个公民应尽的义务。"

张胖子说："可是我一直在纳税啊。为什么又要征收新的税种呢？"来人说："国家的政策难道还要经过你同意？再说了国家规定难道还能有错？国家规定难道你敢违抗？"

张胖子哑口无言……

在生活中，相信很多人跟张胖子一样，一旦听说是"国家规定"的税收，就不敢质疑，也无法申辩。即使如果有人想质疑、想申辩，也没有相关的法律程序可以依循，"人为刀俎,我为鱼肉",你不掏钱，税务局就罚你款，甚至送你进监狱，绝大部分人都只能无奈地按规定缴税。

中国主流财政理论关于税的性质有一个荒唐的论述，认为税有强制性和无偿性。这样的税收是一种真正的"征收"，或者毋宁说是"没收"。作为征收者的国家机器与被征收的民众处于截然不同的政治、经济地位，两者绝无谈判、协商、讨价还价的可能性，当然也不可能存在对双方同时具有约束力的契约。国家之征收权完全来自于其对暴力的绝对垄断，在暴力面前，没有契约可谈，个人也没有提出异议的权利。假如被征收者不服从，那国家就使用暴力机器予以无情的强制和镇压。

政府官员也经常说一句话：公民要有纳税意识。官员希望通过这句口号使公众认识到纳税的义务，从而主动、积极地按照政府的要求去缴税。但只有政府首先依照合法的程序，在纳税人同意的情况下，确定税收的种类和额度，然后才谈得上公民的纳税义务。对于未经合法程序确立的税收，公民本不应有任何纳税的义务，也更谈不上什么纳税意识。

由于税收的合法性不足，造成了中国社会所谓的"公民缺乏纳税意识"。有人往往比照一些发达国家，希望中国也会形成那种严格纳税，甚至以纳税为荣的社会心理。但是，如果政府不首先具备足够的征税意识，不首先建立起现代意义上的公共财政体系，不把税收建立在纳税人同意的基础上，人民的纳税意识是永远不会形成的。人民也没有任何理由在这种情况下具备什么纳税意识，更不用提什么"纳税光荣"了。同时，政府和社会之间本来可以出现的良性互动、彼此合作的关系将很难出现，实际中形成的只能是"谁有能耐谁少缴

税”的社会心理，人们往往采取消极抵抗的方式，就是尽可能偷税漏税，或者是为了少缴税向有关官员行贿。单方面制定的税收显然不可能在社会中具有任何权威性和正当性。在中国社会，人们普遍不以偷税为耻，也不以为此而行贿为耻。这种普遍的“道德败坏”正是政府单方面的强制税收导致的，是纳税人正当权利被无情剥夺之后，纳税人的一种自然而本能的反抗。

·纳税人没有用税决定权，税收使用随意混乱

政府花钱都会经过人大预算，但在预算问题上，宪法及预算法并未明确规定，包括全国人大在内的各级人大享有发起权。在现实中，预算的编制由行政部门全程控制，各级人大只有审议和批准的权力。在审议过程中，人大及其常委会对于行政部门提出的预算草案没有修正权。更不要说，还有大量收入根本就不进预算，而由行政部门任意支配。这样，预算就根本起不到约束行政部门的作用。

在关于全国人大及其常委会的规定中，没有任何一条直接提及全国人大及其常委会具有就税作出决策的排他性权力。第六十二条关于全国人民代表大会的职权，只列举了：“（九）审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告；（十）审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”，并无一字提到税。那么，税权究竟掌握在谁手里？宪法上没有规定。当然，在现实中，这种权力是由其他机构，即党政机构掌握的。

事例33（真实）·工信部耗巨资强制为个人电脑安装过滤软件

2009年5月，国家工业和信息化部下发《关于计算机预装绿色上网过滤软件的通知》，要求7月1日之后在我国销售的所有个人电脑出厂时预装绿色上网过滤软件“绿坝·花季护航”，该软件可以过滤不良信息、控制上网时间等，还会每3分钟对网页截一次屏，软件使用者打开就可以知道想监视的人上过哪些网站，工信部称这是为了保护未成年人。这款“绿坝”软件是工信斥资4170万元人民币向郑州金惠和北京大正两家公司采购的，供网友免费使用一年。

通知曝光之后，有人斥责此举侵犯个人隐私权，随后该软件被人曝出有若干安全隐患，接着美国一家软件公司指责该软件侵犯其版权，并警告电脑商不能安装，否则就等着吃官司。在众多唾沫与口水中，工信部改口不再强制要求每台电脑安装，但仍要求中小学采购的电脑和家电下乡的电脑强制安装，并称到6月底已装机总量超过5000万。

一款技术并不复杂、存在安全漏洞而且有版权纠纷的软件，一年的使用权

竟然可以卖出一个4170万人民币的天价，全世界也恐怕只有中国政府才可以轻轻松松接受。更富有戏剧性的是使用纳税人的钱丝毫不用征得纳税人同意，当纳税人齐声反对时，工信部仍然可以大胆花费这笔钱，不会受到任何约束。这正是中国纳税人尴尬地位的真实写照。

事例34·国家审计署2009年披露的国家质检总局预算问题

（一）挪用预算资金5557.63万元。2008年，质检总局挪用项目经费548.20万元，其中用于购买笔记本电脑等与项目无关的支出224.20万元，补助所属非预算单位324万元；11个直属局挪用预算资金5009.43万元，主要用于预算未安排的项目和补助非预算单位经费等。

（二）自行调整项目预算2367.41万元。2008年，质检总局未经批准将应由本级执行的1164万元项目预算，自行调整到5个所属预算单位执行；4个直属局自行调整预算1203.41万元。

（三）非税收入9611.91万元未按“收支两条线”管理。质检总局将其所属的办公楼和行政办公用房各一处，分别委托给所属单位管理或出租，把收取的资产占用费400万元作为事业收入、租赁费340万元作为经营收入；9个直属局和计量院未及时上缴固定资产出租、处置等收入7668万元；4个直属局应缴未缴行政性事业收费收入1203.91万元。以上各项非税收入合计9611.91万元，均未按“收支两条线”管理。

（四）所属9个直属局预算编制不规范1.65亿元。4个直属局预算编制不完整金额7139.37万元；7个直属局代编代报所属单位预算9371.04万元。

（五）虚列支出1.01亿元。2008年，6个直属局和计量院虚列支出1.01亿元。

（六）少计收入1.74亿元。2008年，6个直属局和计量院等3个事业单位应计未计收入1.74亿元。

（七）多收或少收检验检疫费。2008年，9个直属局多收检验检疫费353.49万元、少收34.35万元。

（八）私存私放资金1261.87万元。2个直属局所属的5个分支局私存私放资金1261.87万元。

（九）错报资产盘亏8990.34万元。2008年，质检总局将已上交并调配给其他单位使用（尚未办理房屋产权划拨和产权转移手续）的房产，按原值8990.34万元作资产盘亏处理后，上报财政部并获批准。

我们的教科书强调税的无偿性，既然税是无偿的，那政府当然可以在征税之后把税款用于建造楼堂馆所，用于给自己涨工资，而根本不用考虑向民众提供公共品，因为，政府本来就没有答应过民众，完全无视纳税人的用税决定权。假如有民众对税收有异议，那就用国家暴力机器强制他缴纳，而根本不用修改税法。

这种可怕的税收理论，源于一种崇尚暴力的权力至上的国家理论，经典表述可见于恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》一书，他说，国家“照例是最强大的，在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”列宁在《国家与革命》一文中也指出：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关。”这种国家理论把国家视为一台一部分人压迫与剥夺另一部分人的机器，而法律及一整套国家机器不过就是统治阶级统治、压迫、剥夺被统治阶级的工具。

既然国家的统治完全依靠暴力，则税当然就是统治阶级强加于被统治阶级的，甚至说，掌握权力的一部分人强加于不掌握权力的大多数人。这是一种真正的“征收”，或者毋宁说是“没收”。作为征收者的国家与被征收的大多数处于截然不同的政治、经济地位，两者绝无谈判、协商、讨价还价的可能性，当然也不可能存在对双方同时具有约束力的契约。国家之征收权完全来自于其对暴力的绝对垄断，在暴力面前，没有契约可谈，个人也没有提出异议的权利。假如被征收者不服从，那国家就使用暴力机器予以无情的强制和镇压。根据这种国家理论，税当然是无偿的。

这一荒唐的理论之下，纳税人及其代表无法决定税款的使用，政府开支没有强有力的外部监督，众多税款被政府任意开销，不但造成大量浪费、税款使用效率不高，甚至很多税款被专门用来侵犯纳税人的权利。

·纳税人知情权不被尊重，政府花钱的秘密不为人知

2001 年 1 月国际四大会计师事务所之一普华永道(Price Waterhouse & Coopers)发布一个关于“不透明指数”(the opacity index)的调查报告，报告选择了腐败、法律、财经政策、会计准则与实务、政府管制五个方面对“不透明指数”进行评分和排序，中国在所调查的 35 个国家和地区中被列为透明度最低的国家：“不透明指数”高达 87，远高于最低的新加坡(29)和美国(36)。当然，对中国稍有了解的都不会对此表示奇怪，中国财政透明低是众所周知的。

2008 年政府的财政支出到底是怎么花掉的？ 4 万亿投资项目具体有哪些？地方政府一年出国考察的费用是多少？政府一年办公费、招待费、差旅费的支出又是多少？各地政府通过出让土地获得的收入有多少？这些民众极为

关心的问题，经过众多人努力申请政府公开这些问题的答案，至少仍没有得到政府清晰的回答。

在中国，不仅普通纳税人很难知晓政府的财政信息，即使是立法机构，也不能从预算文件和其他政府财政活动有关的文件中获得政府财政活动的全貌。政府的预算支出权力除了财政部一家之外，具有独立预算分配权的部门还包括发改委、科技部、国防科工委等，在两会发给代表们的政府预算方案，一般都只有的十多页纸，流出来的信息极为有限，代表们普遍反映看不懂，这虽然与代表们水平有关，但预算案不详细是最主要的原因。政府除了人大审批的有预算的财政活动之外，还掌握着大量非预算资金，这些资金的管理完全是一个黑箱，从未向社会公布，既不向人大报告，也没有审计部门监督。

1995 年 1 月财政部颁布了《关于加强财税法规草案保密工作的通知》，《通知》明确规定对于制定中的财税法规草案应当保密，不得将未正式发布的财税法规公开或者收编发行，特殊情况下需要公开的或收编发行的，应报财政部批准。1997 年，国家保密局会同财政部等一些部门出台了《经济工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》，规定指出：财政年度预、决算草案及其收支款项的年度执行情况，历年财政明细统计资料等属于国家秘密，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围人员知悉，不得向社会公开。政府主导税收立法，这本身已是严重违背税收法定原则，竟然还秘密立法，视纳税人为敌，纳税人知情权被剥夺的程度，从财政部的这一《通知》、《规定》中可见一斑。

2008 年 5 月 1 日，《政府信息公开条例》正式实施，政府能跨出这一步，当然是一个了不起的进步。但来从《条例》实施一年多来，情况并不令人乐观。北京大学公众参与研究与支持中心 2009 年 5 月公布的关于政府信息公开工作年度报告的评估报告来看，政府信息公开进程将面临中断的风险：全国只有 9 个省份、6 个部委被认定为及格，只有 28 个省级政府公布了政府信息公开工作年度报告，近一半的国务院部门没公布。

《条例》规定，涉及公民、法人或者其他组织切身利益的信息政府必须主动公开，这就意味着政府必须主动公开其一切税款的用途，但政府部门却以“国家机密”为由拒绝公开。如果这些行政机关对政府信息公开条例大面积不作为而不被追究责任，则条例就容易成为一纸空文，信息公开的进程就将充满不确定性。

事例 35（真实）·2008-2009 年申请政府信息公开失败部分案例[1]

2008 年 6 月，北京市民朱福祥申请国家审计署公开北京市违规使用多

[1]资料来源：南方周末、河南商报

少土地出让金、北京市有多少土地净收益未纳入预算管理、北京市高尔夫球场以何种方式供地的信息。十天后,朱福祥得到答复:这些信息社会关注度高、敏感性强,公开后可能对社会稳定带来不利影响,不予提供。

2008 年 6 月,北京大学三位法学教授向北京市发改委、交通委发起申请,要求公开首都机场高速公路自 1993 年收费以来的收入总数,以及资金流向。即使有舆论的密集关注,两大部门仍然含糊其辞地打发了三名教授,没有给出直接答案。在此之前审计署的报告显示,这条机场高速总投资 11.65 亿,在收费三年后,北京市于 1997 年重新批准再收费 30 年。这意味着至收费截止日,机场高速的总收入将达到 120 多亿,十倍于总投资。

沈阳律师温洪祥依据条例,开始向沈阳 60 个政府部门和各区县政府申请公开收支报告,包括工资福利、财政拨款、预算外收入、下级单位上缴资金、行政办公费、招待费和差旅费等财务账目。沈阳市政务公开办先表示“有难度”,后来做出一个含糊答复,温说,“总之没有提供任何数据。”

2009 年 1 月,中央新增 4 万亿投资的消息刚一发布,追问资金流向的公民申请便接踵而至。上海律师严义明要求国家发改委公开 4 万亿元资金来源及具体流向。发改委的答复中对总体投资计划做了概述,并未提及具体细节。这最终导致严义明状告国家发改委。

2008 年，河南省南阳市普通公民王清尝试申请政府信息分开，把申请书送去政府部门，结果被赶了出来，接待的领导说:“信息公开？这里没有什么信息可公开。”12 月，王清向南阳市上至市政府下至一个区的蔬菜办公室共 181 个行政部门，提交 7 项政府信息公开书面申请，申请公开 2007 年、2008 年各项财政专项资金、专项经费的分配、使用情况，以及职务消费、公款报销、公务接待、会议费、差旅费、培训费、车辆费、固定资产购置费，购买小汽车费用、公款出国等具体信息。结果，一些收到申请书的单位把王清当成了间谍，他家门口也突然出现一些陌生人，王清在写信给新华社和市长之后，这些人才离开。申请书寄出之后，一些单位又在规定期限内给了回复，但有些单位还是对行政复议决定书置之不理，于是王清开始对二三十个单位进行了起诉。

2008 年下半年，上海财经大学公共政策研究中心主任蒋洪等人做了一个政府信息公开的研究项目，项目组成员以普通公民的身份按《政府信息公开条例》的规定向各省政府信息公开办公室、财政厅提出信息公开申请，并通过对政府网站和出版物检索来收集财政信息。对我国 31 个省级财政透明度进行了评分和排序。根据这个“名次表”，排在第一位的是福建省，其次是内蒙、安徽和

北京，再次是辽宁、江苏、天津。最高分折合为百分制是 62.7 分，最低的省份为 15 分左右。蒋洪说，“如果以 100 分为满分的话，我国财政的透明度总体情况大约为 20 分左右。需要说明的是，该项评估所采取的是一种要求非常低的评判标准，调查只考察财政信息是否能够获得，没有考虑这些信息的规范性、真实性与及时性，也没有过多地涉及信息细节。也就是说，即使按最起码的标准来衡量，我国财政透明度也处在极低的水平上。”

3. 纳税人如何争取自己的权利

随着宪政理念的传播，中国大多数民众已具有不同程度的权利意识。人们相信：政府的钱取之于民，需要首先得到民众的同意，而民众对于政府怎样花钱，也应当享有控制权。当人们带着这样的观念观察现实，自然会有强烈的失望和不满：政府糟蹋了大量社会财富，浪费了我们太多血汗钱。

即便是政府，也意识到了变革的必要性。政府已经明确提出了建设法治政府的目标，在财税制度方面，也提出要建设“公共财政”。公共财政是对原有的主流财政理论的一种颠覆，因为原有理论强调的是国家进行统治的绝对权威，公共财政理论则更多强调政府的公共服务功能。这也许更多地只是姿态，但是话语的转变本身也具有十分重要的意义。

“宪政的发展史就是财政的发展史”，一个优良税制的形成离不开公民权利的争取。中国税制的种种弊端，政府和民众都心知肚明。税制的改良在于政府自上而下的改革与民众自下而上的诉求的互动，没有朝野互动的制度变革终究只会白白损耗社会资源，激化社会矛盾。但在中国来说，税制改良的动力在于民众自身，如果把希望寄托于一个开明的统治者必然失望，唯有纳税人联合起来，相互支持，积极行动起来，才能摆脱自己被掠夺的命运。

任何一项制度的改良，必然是公民行动的结果。作为一名普通纳税人，参与改变目前糟糕的税制也并不是难事，在这方面，已经有一批杰出的公民走到了前面，他们积极运用已有条件，通过诉讼、申请政府财政信息公开、写博客、发帖、利用媒体发声，一点点地推动着税制的变革，即使有的人暂时失败了，但他们的努力却没有白费。

事例 36（真实）•“凭什么超预算购买豪华车？”——蒋石林诉财政局

蒋石林，1964 年生，湖南常宁市荫田镇爷塘村主任。

2006 年 1 月 18 日，他从一位县人大代表处听说常宁市财政局去年“违法购买了两辆小车”一事后，当即给市财政局寄去了《关于要求常宁市财

政局对违法购车进行答复的申请》，认为财政局的湘 D72783 号别克牌小车和湘 D72583 蒙迪欧牌小车是违法所购，是对纳税人的钱的不当利用。依据《宪法》有关规定，他有权要求财政局将对此事的处理情况给予答复。2 月 16 日，财政局党组成员、纪检组长雷柏生一行专程到了蒋石林家里，对他的申请材料进行了简单的面对面答复。

但是，蒋石林对雷柏生的答复不满意，于 4 月 3 日将一纸诉状递到常宁市人民法院，提出了三条诉讼请求：一、确定被告拒不履行处理单位违法购车和给原告答复的法定职责行为违法；二、确认被告在 2005 年超政府预算超政府小车编制购买两辆豪华轿车，滥用国家税款侵害纳税人合法权利的行为违法；三、依法将违法购置的轿车收归国库，维护财政“管家”的职责。

4 月 10 日，经审查，常宁市人民法院立案庭作出了《行政裁定书》并送达蒋石林。《行政裁定书》说“起诉人蒋石林所诉事项不属于人民法院行政诉讼受案范围，不符合起诉条件，故法院不予受理。” 对此，常宁市财政局局长周年贵问道：如果每个人都起诉，那岂不是给购车的单位带来很多的麻烦？他同时质疑，原告蒋石林是一个农民，现在已经取消农业税，他是否具有纳税人的资格呢？

蒋石林诉财政局一案，虽然没有胜利，仍然是我国纳税人权利发展的一个标志性事件。因为，这件事情不仅最直观地反映了纳税人权利意识的觉醒、政府官员对纳税人权利的无知，也开启了公民依法监督政府机关的一个先河。在目前，这类诉讼在我国并没有具体的司法程序的支持。这是法律规定本身的不足。事实上，我们并没有一部《纳税人权利法》。而在美、英、加、法等国家，都将纳税人权利写进了宪法，并制定了相应的保护纳税人权利的法律，颁布了诸如《纳税人权利宣言》和《纳税人手册》等法规文件。在此案中法院将面临两难抉择：无论判决哪一方胜诉，都会引起社会的共振。

现代社会运行一个基本常识是，良好的公共服务和社会公正是人民所需要的，人民因此而纳税。因此国家、政府与纳税人之间，就天然存在着一种权责对等的契约关系。换言之，纳税人缴纳了税款，也同时获得了权利。而这种权利主要体现于两个层面，一是体现于纳税人与征税机关的关系中。二是从纳税人与国家关系的角度而言，体现于宪法所规定的纳税人权利，如民主监督权。

但这种最基础的契约知识并不为包括财政局长这样的政府官员在内的大多数人所知，实在是与一直以来，税收征纳双方并不对等的征纳关系有极大关系。一方面，传统的皇粮国税观念所导致的索贡与纳贡的格局，阻碍了现代社

会纳税人意识的培育，另一方面，将纳税人意识简单地等同于纳税意识，过于强调依法纳税是公民应尽的义务而忽略了纳税人应享有的权利，不仅导致了由纳税人养活的政府官员自身对纳税人权利的无知，同样也导致了纳税人自身的模糊。在报道中，当蒋时林疑惑于“他们为什么敢这样乱花钱？”并想搞个明白时，朋友们都说他是“狗拿耗子多管闲事”，正是这种模糊状态的真实写照。

目前各级政府组织违反财经法纪的情况非常普遍，老百姓对此也是心知肚明。如果判决原告蒋石林胜诉，可以想象得出，将会有更多人提起此类诉讼；相反，如果判决原告败诉，又将在某种程度上纵容此类违规行为，也会降低法院本已不高的公信力。退一步讲，不论输赢，此一个案一旦得以立案，至少确认了纳税人此种情况下的诉权，这就已经为此类诉讼打开了缺口。

事例 37（真实）• 深圳公民的“公共预算之旅”[1]

2006 年，深圳君亮资产管理公司的 CEO 吴君亮出资创办公益性的“中国预算网”，并成立了公共预算研究团队。

2008 年 5 月 1 日，《条例》正式实施，他们立即按照网上查到的政府部门联系方式，吴君亮团队发出一份份申请电邮、传真或信函。

他们向财政部、卫生部、发改委、教育部、科技部、农业部、国家统计局、人民银行等十多个部委，以及上海、北京、广州、重庆、成都、等十几个城市发出了申请，除了证监会之外，基本都有回复。

但这些最初的回复无一例外地拒绝了申请，有的说公共预算属于机密，有的则说预算内容跟他们无关。

有备而来的申请者们并没有停止行动，他们继续向各个部门发出第二次、第三次、第四次申请。部门不回复就发给该部门首长。工作团队在每一个程序和细节上都要求做到完整、标准和透明。对每一个部门的申请，都设立一个文档，详细记录过程和相互往来，包括每次电话交流，都会整理成通话纪要，许多时候还要传给对方确认。他们希望以最符合法定程序的、最经得起检验的方式，推开这扇沉重的“预算门”。

5 月 27 日下午，他们的努力迎来了第一次回报。吴君亮、李德涛、万宇涵终于看到了那本粉色封面、银色标题的厚书——《深圳市本级 2008 年部门预算（草案）》，深圳成了中华人民共和国历史上的第一个向普通公民公开政府预算的城市。

在经过三次申请被拒之后，第四次申请时，志愿者们将申请书的抬头改成了卫生部的部长。10 月 27 日，卫生部也向他们公布了一份接近完备

[1]资料来源：南方周末

的卫生部本级部门预算，成为中央部委中最早向志愿者们公开部门预算的“领跑者”，这让他们始料未及。他们说，“看来陈部长还是很开明的。”

在上一节，我看到许多申请政府信息分开的失败案例，而本案例的主人公吴君亮、李德涛和万宇涵，却非常幸运地成功了，这或许不具有代表性。但他们作为一个普通公民，看到了深圳市政府的 2008 年度部门预算草案，卫生部向他们公布了一份接近完备的本级部门预算，在新中国的历史上，这两次回应都是第一次。从 2006 年开始，他们向十几个中央部委、十几个地方政府提出了查看预算案的申请，在这两年里，无数次失败并没有让他们失去信心，他们锲而不舍地奋斗，他们以近乎偏执的执着坚持争取本属于自己的权利，正是这种公民意识和专业素养，终于以一个纳税人的身份取得了一个里程碑式的胜利。

事例 38（真实）•广州公积金管理新政在民众反对声中胎死腹中

2009 年 6 月 10 日，媒体从银行渠道获得的信息,7 月 1 日广州市住房公积金新系统将上线。随着新系统的投入运营，广州市公积金提取政策正在酝酿重大变革:7 月 1 日起,广州市住房公积金将可以按月提取,但账户内需保留半年的缴存额；公积金提取全部采取转账支付,不准提现,防止骗取套取公积金;在广州以外购买自住住房提取住房公积金的,所购房产须在职工本人的户籍所在地、工作地,或是在配偶户籍所在地、工作地。面对媒体的报道，广州市公积金中心也没有否认，只敷衍说最终政策以发文为准。一时间,市民为了避免自己的钱被扣,开始赶在 7 月 1 日前突击提取公积金,银行公积金专窗人满为患。同时，质疑广州公积金新政的反对声闹得沸沸扬扬，市民反对声一片。民众纷纷通过网络论坛、博客发言谴责这一“新政”:“公积金是自己账户里的钱，为何取出来有这么多门槛，这么难？”《南方日报》、《南方都市报》等媒体也配以多篇报道和评论表达反对的声音，公积金管理中心侵权论、亏空论、挥霍论、泥菩萨论及政府部门监管缺失论成了电视、电台、报纸和网站社区论坛的焦点词汇。

随后，广州市常务副市长、市住房公积金管委会主任苏泽群主持召开了广州市住房公积金管理委员会全体会议，讨论并通过了“暂缓实施《规定》的决议”，最终否定了早前计划的“按月提取”、“预留半年余额”以及“异地购房不准提取公积金”等规定。并表示，以后公积金的任何调整，都必须严格按照“法制审查、民主公开、广泛听取意见”程序，方可公布实施。

在这个成功的案例里，并没有像其它案例一样有一位主导者，这是千千万万个普通纳税人通过发出自己的声音从而影响政府决策的一个事例。从广州公积金新政策出台的过程看，决策部门颠倒了一个基本的权属关系：委托人无权绕过私产所有人制定出让后者无条件服从的规则。但如果没有民众漠视自己的利益，或者只是怨天尤人般地发牢骚，而不把自己的声音在公开场合表达出来，那么，这种侵犯民众利益、颠倒权属关系的政策最终肯定会实施。从这个事例中，我们可以清楚地看到，在网络上，一次发帖、一篇博客、一个回复都可以参与税制的改革，与亿万网民一起改变历史。

生活中，经常有人不咸不淡地说："管那么多闲事做什么？老百姓只要安心工作、安稳赚钱、过好生活就可以啦……"有些社会学者因此抱怨，国人不关心社会问题和自身利益。实际并非如此。做一个假设：这些人去买东西，小贩找钱时故意欠他们 5 毛钱。这时不难推测事情的发展，这些人恐怕 9 成以上的比例，会因为 5 毛钱和小贩"过不去"。他们会要求小贩找钱，维护自身利益。

为什么这些人愿意关心和捍卫自己的 5 毛钱？平日里却不愿意关心涉及到远远超过 5 毛钱利害关系的政治、经济或政府行为？真正的原因恐怕并非他们不愿意关心或不敢关心，而是看不到这些上层建筑很大程度直接影响自身利益。他们所以争取五毛钱的利益，是因为看到自己的五毛钱被侵害了。他们所以不关心上层建筑的诸多内容，是因为看不到自身利害正在被这些东西所左右。

对于一个普通公民来说，维护自己的合法权利，也并非一定要有惊天动地的举动，只需这种富有韧性的斗争就够。

事例 39（真实）• 北京学者彭定鼎的故事

2007 年 7 月 7 日，彭定鼎在外出途中，看见公安派出所门口一辆前后用四个醒目红色大字"综合治理"取代车牌的切诺基驶来。他马上用手机打 122 交通报警台。他问接话员"综合治理"是不是有效的车牌，对方回答不是。于是他要求交警出警，纠正违法。很快交警到了现场，进入派出所把司机找来，责成安装牌照。彭定鼎当场质疑："除了责成安装牌照之外还有没有其它处罚？"交警则认为没有证据表明该车曾经行使，而司机也拒不承认行驶过该车，声称"综合治理"牌是刚安装上准备执行综合治理行动的。彭定鼎声明看见它行驶了。交警说："你这是孤证，还有没有其它证人？"无奈，彭瞪了司机一眼说，"综合治理别人先要治理好自己。法律

不容许特权。”司机连连点头称是，立即返身去取牌照。

同年同月 18 号下午，他投诉了一辆挂牌“随时停车”的城管执法车。这次交警超过规定时间赶到现场。为此他连迟到的警员也投诉，并对该警员强调，他要行使宪法赋予公民的民主权利监督警员的执法行为。很快，交警处理了城管的执法车（没收司机的驾照），并向他汇报执法结果。几乎同时，交警指挥中心也打来电话，为出警迟到向彭定鼎道歉并解释迟到是因为警员缺少，大家很忙。彭拒绝接受这样的解释，正色道：“1、不必向我个人道歉。未能及时出警损害的是交通安全，危害的是包括我在内的全体人民的利益。2、‘太忙’不是藉口，队里一定要保持足够的机动力量，随时应对交通突发事件。你们要采取有效措施改进工作。”电话那头表示一定努力提高工作效率，并感谢他作为公民提供监督。

为此，彭定鼎写下文章，其中总结有：“我相信，经过我的这次报警，城管部门和交通管理部门都会改进其工作，我们生活的法治环境会有所改善。民主法治建设是与我们每个人息息相关的，每个公民都既有权利也有义务监督国家的行政执法行为。法治社会不会从天而降，也不仅是政府和司法部门的事情。如果我们希望追求法制社会，那么我们就必须从点滴细微之处推动社会向法治进步。”

2009 年的一个下午，他在去银行监会投诉银行的路上，看到一辆行驶的警车穿警服的司机在打手机。凑巧执勤交警就在他身边，他立即大声告诉离他最近的交警“那司机在打手机”……由此又拉开了他履行公民权利，投诉警察不正当行为的事例。并且他还向当局强调要行使监督权，去警局查看违章警察的处理结果。这次，他照样获得了派出所方面的肯定和感谢。彭定鼎又将此事写入文章，并发表在 7 月 14 日的《长江日报》上。文章结尾写到：“我们怎么成为作为国家主人的公民，办法只有一个，那就是切实担负起公民的责任、有效行使公民的权利。我们有权利，而且这些权利能够行使；我们也有责任，如果我们希望改良我们身处其中的社会，那我们就有责任行使我们的权利。”

表面看，彭定鼎履行公民权利（监督权等）和税没有关系，但实际上，公民权的使用在任何范围都是相通的。尤其是对政府或公务员的监督权。生活中我们看到公务车接送亲属上下班、上下学，看到公务车停在饭店酒店或其他娱乐场所，如果经常有人能拦住这些车质问他们这样做是否是公事需要。那么，猜想这些特权车的使用者，一天遇到几个如此拦截和质问，早已不敢随便私用公车了。

问题在于，每个城市每个村镇都有无数的公民看到这样的现象，然而却没有人愿意“多事”去干预。是胆怯还是没有意识到这些都属于我们的权利？要知道每一辆公车的每一个零件、燃烧的每一滴油都来自我们的税钱。平日我们面对小贩缺斤短两、面对商家劣质服务、面对物业不搞好工等等，都敢质疑和批评，但面对公务员私用公车却没有一个人当街指责。表面看是胆量问题，实质是我们纳税人的权利意识没有普及。很多地方在大街上听到抓贼，群众便不约而同围剿窃贼，因为我们都意识到偷窃是犯罪，但却没有多少人意识到私用公车也是偷窃行为。

生活中，我们在买东西时会看一下小贩或商店给的斤两是否够数，小贩或商店肯定不会拒绝我们这一看。如果遇到缺斤短两，我们会责令对方补足差额，甚至不跟对方做生意或告对方欺诈。我们发现，作为消费者严格要求小贩或商店，不仅有利我们，还促成了对方服务质量的提高，使对方成为更有水准的生意人。这就是公平买卖带来的互惠互利并促进进步。同样道理，除非是皇帝老爷开办的政府、把老百姓看成奴隶，否则没有一个文明政府不承认，纳税本质是老百姓购买政府的服务。所以，我们完全可以类似消费者身份，“看一下”类似小贩或商店身份的政府为我们提供的服务是否“符合标准”、“足斤够两”，尤其看紧公务员如何花费取之于民的税钱。

如此一来，当看到私用公车的人我们应该喝令他们停止侵犯公共资金。毕竟纳税人出钱给公务员买车和加油，是让公务员办公用的，而不是用于私生活。遇到这类侵犯公共资金的公务员，我们可以行使法律赋予的监督权，问他们的单位和名字，以便投诉到其领导人或媒体。如果没有效果，我们还可以连同该单位的领导人一起向更高的领导人和更多的媒体投诉。可以肯定，当投诉的频率、投诉的人数达到一定数量时，上级领导和媒体是无法“袖手旁观”的。也许有人会问：如果对方装聋作哑拒绝说出单位和名字呢？——遇到这样无赖的公务员也不难办，好比在街上抓到小贼，小贼装聋作哑能难住我们么？报警，说发现可疑嫌疑人盗用公车！

我们会发现这些努力是值得的，公车私用在这种温和的监督并干预的模式下，很快会销声匿迹。因为我们是绝大多数人，有无数双眼睛遍布大街小巷，更因为我们所作合法合理，纠正的是不合法不合理的现象。我们身为纳税人为国家利益和自身利益行使监督，很快会给国家和老百姓落实不少好处，不仅缓解了交通流量和为公共资金节省了大量的汽油，还促进廉政。

当这种监督干预模式成为一种民风，纳税人会将这种民风发扬到各种可能公款私用的行为：出国旅游、跨省跨市开会、公费招待、设备购买等等。我们知道不看小贩或商店的秤，对方就有可能缺斤短两。政府也是如此。要想公务员减少或停止公共财物私用和贪污，必须是我们纳税人去监督和干预，而不是仅仅依靠政府的自我监督。

很多人会觉得，在没有法律的保障下，叫公民去当街抗议或投诉私用公车等等行径，荒唐和天真。然而“世上本没有路，走的人多了，也就成了路。”如果因为没有法律明文保障，我们就默默承受腐败，那么，我们的社会永远不会进步。

从历史看，国王不会主动去为贵族们想这些人纳税后应该得到什么权利，贵族阶层也不会主动为平民百姓争取纳税后的权利。这些权利最终所以落实到每个个体，都是靠纳税人自己去争取。每个合格的公民对自身纳税人的权利有着责无旁贷的使命，从有纳税人权利的概念开始、从每一件小事做起，去赢得最重要的公民权利。

附录

政府信息公开申请表样本

<table>
<tr><td rowspan="11">申请人信息</td><td rowspan="5">公民</td><td>姓　　名</td><td>张三</td><td>工作单位</td><td>自由职业</td></tr>
<tr><td>证件名称、号码</td><td colspan="3">身份证：522327****09200016</td></tr>
<tr><td>联系电话</td><td>136***6755</td><td>邮编</td><td>102218</td></tr>
<tr><td>通信地址</td><td colspan="3">北京市海淀区**苑 18 号楼 802</td></tr>
<tr><td>电子邮箱</td><td colspan="3">abc**@163.com</td></tr>
<tr><td rowspan="5">法人或其他组织</td><td>名　　称</td><td></td><td>组织机构代码</td><td></td></tr>
<tr><td>法定代表人</td><td></td><td>联系人姓名</td><td></td></tr>
<tr><td>联系人电话</td><td></td><td>传　　真</td><td></td></tr>
<tr><td>联系地址邮编</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>电子邮箱</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="2">申请日期</td><td colspan="3">2009 年 8 月 23 日</td></tr>
<tr><td rowspan="6">所需信息情况</td><td colspan="2">所需信息名称</td><td colspan="3">2008 年全国财政支出详细数据</td></tr>
<tr><td colspan="2">所需信息内容描述</td><td colspan="3">1.按经济分类科目划分的财政支出数据；
2.按功能分类划分的“款”、“项”级财政支出数据。</td></tr>
<tr><td colspan="2">所需信息用途</td><td colspan="3">行使公民权利，了解国家财政支出状况。</td></tr>
<tr><td colspan="3">信息指定提供方式（可选）：
<u>☐纸面</u>　　<u>☐电子邮件</u>
☐光盘　　☐磁盘</td><td colspan="2">获取信息的方式（可选）：
☐自行抄录☐自行领取　☐邮寄
<u>☐快递</u>　<u>☐电子邮件</u>　☐传真</td></tr>
<tr><td colspan="5">备注：除电子邮件外，本人愿承担纸面信息的复印、邮递等费用。</td></tr>
</table>

如上所示，只要去到财政部或各级政府的财政部门网站，根据提示下载表格，填写个人信息，并发送到指定邮箱或地址，即可申请信息公开。

第四章 政府花钱的秘密

在日常生活中，每个人到饭馆吃饭，到宾馆住宿，到超市买东西，都可以看到帐单，知道每一项商品和服务的价格，知道自己的钱花到了什么地方。

在社会活动中，民众用来购买政府服务的税款有没有帐单呢？有。现代社会通行的政府预算草案或法案，就是记录政府支出的帐单。不过，在绝大多数国家都向社会公布预算法案的国际惯例下，中国财政部及大部分地方政府都把预算草案定为机密文件，不对公众发布，使政府花钱的过程成为一项秘密。

由于缺乏有效的外部监督，政府花钱出现了种种问题：一是政府开支种类繁多，耗费巨大，机构膨胀难以遏制；二是很多部门违规使用公共资金，牟取小团体利益，内部腐败屡禁不绝。唯有把政府开支详情与财政资源分配状况向公众披露，才是解决问题的出路。

1. 看不见的账单：政府预算

为了衡量社会的真实税负，我们前面提出“净税”的概念。通过考察一个国家的财政支出状况，看有多少钱用于提供公共产品和服务，多少钱被政府自身消耗了，就可以大致了解这个国家的净税水平。现在的问题是：中国的财政支出状况到底如何？

要回答这个问题，最直接的方法就是查看政府的收支报告。谁都知道这种数据关系到“国计民生”，但是，如果你想查询中国政府的收支报告，无论是中央还是地方，能看到的只有一团含糊不清的乱麻。先说中央政府。如果你来到财政部网站，在“财政数据”栏目的相关页面，能找到几张重要的表格，其中包括 2008 年全国财政支出决算表（见下页表）：

2008 年全国财政支出决算表（部分）

单位：亿元

项目	预算数	调整预算数	决算数	决算数为调整预算数的%	决算数为上年决算数的%
一般公共服务	9910.37	9910.37	9795.92	98.8	115.1
其中：国内外债务付息	1305.84	1305.84	1305.09	99.9	
外交	269.76	269.76	240.72	89.2	111.8
其中：驻外机构	61.57	61.57	54.61	88.7	
对外援助	128.54	128.54	125.59	97.7	
国际组织	40.04	40.04	35.68	89.1	
国防	4177.69	4177.69	4178.76	100.0	117.5
公共安全	4097.41	4097.41	4059.76	99.1	116.5
其中：武装警察	634.36	634.36	664.13	104.7	113.5
公安	2099.04	2099.04	2057.67	98.0	
教育	9081.95	9081.95	9010.21	99.2	126.5
其中：普通教育	7098.88	7098.88	7067.76	99.6	
职业教育	728.68	728.68	745.75	102.3	
科学技术	2152.82	2152.82	2129.21	98.9	119.4
其中：基础研究	182.65	182.65	190.46	104.3	
应用研究	732.67	732.67	797.06	108.8	
文化教育与传媒	1072.64	1072.64	1095.74	102.2	121.9
其中：文化	389.43	389.43	379.10	97.3	
体育	206.95	206.95	205.29	99.2	
社会保障和就业	6684.33	6684.33	6804.29	101.8	124.9
其中：财政对社会保险基金	1626.53	1626.53	1630.88	100.3	
的补助	150.00	150.00	110.79	73.9	
补充全国社会保障基	1873.90	1873.90	1812.49	96.7	
金	371.34	371.34	328.43	88.4	
行政事业单位离退休	473.26	473.26	414.55	87.6	
企业改革补助	255.69	255.69	273.30	106.9	
就业补助	379.16	379.16	411.70	108.6	
抚恤	118.46	118.46	356.92	301.3	
城市居民最低生活保	2499.06	2499.06	2757.04	110.3	138.5

障	487.04	487.04	481.30	98.8	
自然灾害生活救助	1128.22	1128.22	1421.13	126.0	
医疗卫生	222.84	222.84	238.01	106.8	
其中：医疗服务	263.53	263.53	216.85	82.3	
医疗保障	1281.70	1281.70	1451.36	113.2	145.7
疾病预防控制	28.57	28.57	33.54	117.4	
农村卫生					
环境保护					
其中：自然生态保护					
……					

看到表格的内容，会让人觉得中国的政府官员像不食人间烟火的圣人，里面的支出项目包括公共服务、公共安全、社会保障、科学教育、医疗卫生、环境保护等，但看不见政府在自己身上花了多少钱。问题出在哪儿？完整的财政支出内容后面会谈到，从中可以看到各个职能部门的花费，如果公诸于众，有利于老百姓评判某些政府部门及其工作职能的必要性，或者是否需要一定的调整，但很多重要内容在以上财政部公布的表格中被隐藏了。

至于地方政府的预算报告，连上述表格都没有，只有一连串夹杂在表现政绩的文字中的混乱数字。以天津市 14 届人大第 2 次会议上的《关于天津市 2003 年预算执行情况以及 2004 年预算草案的报告》为例，完全是文字性的，不含任何报表。这个报告所提供的信息和数据之少之简，远不足以使人民代表、公众和其他关心政府财务的人，就天津市的预算执行是否合乎法律规定、政府财政管理是否有效率、财政资金的使用是否达到预期效果等问题，作出可靠的判断。

理论上，除了事关国防和国家安全的支出项目外，政府预算应该全部向公民公开。但是，目前中国各级政府向人大和社会公开的预算报告，没有关于政府如何花钱的实质性内容，而包含详细部门支出信息的《预算草案》被定为政府机密文件。在某些地方（如广东省），部门预算已经向人大代表公开，但不对社会公开，开完人代会要收回。在许多地方，由于各种非正式制度的存在，向人大代表公开的政府预算也并没有包括全部的政府支出，某些支出（例如由领导人控制的专项支出）并没有向人大常委会及人大代表公开。因此，对社会公众而言，中国的政府预算仍然是一个“黑箱”，任何期望从事这方面研究的学者，都面临着打开“黑箱”的难题。

在编写本书的过程中，我们决定向财政部和省级财政厅申请公开信息，结

果，财政部如此回复："您申请的2008年全国财政支出详细数据（您在政府信息公开申请表'所需信息内容描述'栏中具体填写为'按经济分类科目划分的财政支出数据'和'按功能分类划分的'款'、'项'级财政支出数据'），为《国家财政决算》（机密级文件）中的重要内容。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十四条的相关规定，对此本机关不予提供。"

早在20世纪40年代，美国制定联邦预算原则的时候，就规定预算必须经过议会的审查和批准，并采取一定形式向社会公布。德国在1949年通过的《德意志联邦共和国基本法》也规定，预算必须在财政年度开始前提出，并经议会批准后以一定方式向社会公布。英国1998年修订《财政法》，特别强调：预算必须透明和公开，国会审议通过后公开发表。日本《财政法》也有预算公开原则：大藏省大臣应在每个财政年度准备预算计划草案，由内阁审定后于每年1月份向国会提交，在国会审议批准后向社会公布。

可见，在现代文明国家的运行中，向社会公布政府财政收支状况已成为一种惯例或准则。但时至今日，我国财政部仍然把国家财政预算（决算）定为机密文件，不能不说是一种遗憾。好在，我们也向一些省级财政部门提交了申请，其中福建省财政厅根据我们的请求，发回了较为详细的财政数据。这说明在建设"阳光财政"的路途中，地方政府已经走在了中央部委的前面。

这里要解释一下，为什么要在信息公开申请中要求政府提供按功能分类划分的"类"、"款"、"项"级财政支出数据。

自2007年起，我国开始实施新的政府收支分类体系。政府支出分为17大类，反映政府的主要职能，包括：一般公共服务、外交、国防、公共安全教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融事务等。在每一类下面，又设置了"款"级科目（共170多款），反映政府履行职能所从事的主要活动，再往下，还有"项"级科目（共1100多项），反映政府活动中的具体事项。这样设置，可以更好地反映政府支出的全貌和政府职能活动情况，不仅有利于提高政府预算管理，也有助于社会各界更好地监督政府支出。

在财政部向社会公布的2008年财政支出数据中，按功能分类主要涉及到"类"，而大量涉及到"款"、"项"级科目的财政支出信息，被隐蔽了。举例说，2008年我国财政支出用于"一般公共服务"的数额约为9800亿元，其中究竟包括哪些支出？财政部的数据没有交代。除非进一步公布"款"级科目数据，我们才能知道，国家治理中的人大、政协、党务、发展与改革规划、工商、质检、监察、民族、宗教等各个系统各自花了多少钱。又比如说，财政部公布的"社会保障和就业"与"医疗卫生"支出中，特意列出了就业补助、城市居

民最低生活保障、疾病预防控制、农村卫生等与民生密切相关的“款”级支出，但对于与之并列的“民政管理事务”与“医疗卫生管理事务”等行政支出，又隐藏起来，这显然是刻意的安排，会产生误导公众的效果。

下面，我们通过福建省财政厅提供的公开信息，来了解中国地方政府支出的大致框架，并尝试推断全国财政支出的某些状况。

2008 年度福建省一般预算支出功能分类表（部分）

单位：万元

科目编码	科目名称	决算数
	一般预算支出	11,377,159
201	**一般公共服务**	**1,891,974**
20101	**人大事务**	44,441
2010101	行政运行	29,094
2010102	一般行政管理事务	4,791
2010103	机关服务	82
2010104	人大会议	4,801
2010105	人大立法	223
2010106	人大监督	454
2010107	代表培训	236
2010108	代表工作	1,617
2010109	人大信访工作	42
2010150	事业运行	396
2010199	其他人大事务支出	2,705
20102	**政协事务**	29,003
2010201	行政运行	18,327
2010202	一般行政管理事务	3,677
2010203	机关服务	39

通过观察福建省一般预算支出（完整内容见本章附录），初步印象如下：

第一，政府包揽的事务太多，政府支出极为庞杂。除了通常理解的政府应该承担的司法、治安、国防、外交、社会救济等职能，政府还包揽着农业、林业、交通运输、工商金融等一些不该由纳税人买单的职能。例如，在“工业商业金融等事务”类下有“制造业”款级科目支出，按直观理解，这应该是政府

管理制造业市场秩序的支出，但仔细想想，维护市场秩序的职能费用已经包含在“一般公共服务”类下的工商行政、质检监督等“款”级支出里了，不应该重复设置。更何况，在“工业商业金融等事务”类支出下，除了“行政运行”款支出外，还有“通信设备、计算机及其他电子设备制造业”、“交通运输设备制造业”等并列支出。这让人很难理解。难道作为纳税人的企业支付这些费用之后，他们的通信设备、计算机、交通运输设备就由政府来免费提供吗？肯定不是。如果用来补贴这些行业亏损的国有企业，那么，政府支出中的“企业关闭破产补助”又有何用？像这样逻辑不清、令人费解的设置，在政府详细预算表的上千个科目中比比皆是。

第二，尽管政府支出繁复，但显而易见，与自身的消耗相比，政府直接返还民众或用于民众福利的资金极少。我们前面提到，在北欧等福利国家，尽管税负很高，但大部分用于返还民众。中国的情况又如何呢？以福建省的一般预算政府支出为例，在总计 1100 多亿一般预算支出中，直接返还民众的科目大致包括：财政对社会保险基金的补助、企业改革补助、就业补助、抚恤、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、自然灾害生活救助、农村最低生活保障、其他农村社会救济、石油价格改革财政补贴、地震灾后恢复重建支出等，这些支出合计 71 亿元，占总支出的 6.5%。

直接用于政府自身的开支是多少呢？在政府支出的 17 个大类里，“一般公共服务”主要是指我们日常所见的政府各个职能部门的运行支出，“公共安全”是公安、武警、司法等部门的运行支出，它们是比较纯粹的政府自身支出（国防和外交在地方政府支出很少，暂时不算）。除此之外，在科学教育、文化卫生、环境保护、社会救济等大类支出下，也有专门用于供养政府管理部门的支出。根据福建省 2008 年的政府一般预算支出内容，把一般公共服务、公共安全、教育科研管理、文体传媒管理、社保民政管理、医疗环保管理、城乡建设管理以及其他各项管理事务的费用加起来，共 384 亿，占总支出的 34.9%。

除了直接返还民众和直接供养政府的支出，政府预算中有很多科目模糊于两者之间，我们后面分析。

政府预算中的第三个显著问题是：说不清、道不明的“其他”支出随处可见，数量巨大。无论是类、款、项科目，都有“其他”支出的存在。例如，在“其他支出”类下有“其他支出”款科目，68 亿多元；“一般公共服务”类下有“其他一般公共服务”款科目支出近 19 亿元；在“教育”类下的“普通教育”款科目下，有“其他普通教育”项支出约 10 亿元。把福建省 2008 年一般预算中所有涉及“其他”的科目加起来，共计 230 亿元（不含一般公共服务和公共安全下的“其他”支出 36 亿），占总支出的 20.9%。——也就是说，政府

的“其他”支出和自身运作费用加起来，达到政府预算的一半多。

回过头看，政府用于民众福利的开支，也不仅仅是前面所说的 6.5%的返还性支付。在一些准公共物品（服务）领域，例如教育、医疗、文化等，政府投入了大量资金，理论上这些资金的一部分也属于政府对民众福利的支付。问题的复杂性在于，中国各级政府向纳税人征税并投入教育、医疗等领域后，人们在选择公立学校和公立医院的服务的时候，不但没有免费，反而面临着“难”和“贵”的问题。这让人怀疑，政府在这些领域的支出是否真的增加了民众福利。下面，我们尝试把政府在准公共物品（服务）领域用于民众福利的支付计算出来。这些支付包括：

——教育类支出中的“普通教育”；

——科学技术支出里的“基础研究”和“应用研究”；

——文化体育与传媒中的“文化”、“文物”；

——医疗卫生中的“医疗服务”、“社区卫生服务”、“医疗保障”、“疾病预防控制”、“农村卫生”；

——环境保护中的“污染防治”、“自然生态保护”、“污染减排”；

——城乡社区事务中的“廉租住房支出”；

——农林水事务中的病虫害防治、水利建设以及部分交通设施建设等。

在上述支出中，有些科目还要作具体区分，例如，在医疗卫生的“医疗保障”中，有些支出被用于行政、事业单位医疗和公务员医疗补助，就不应算作公共福利支出；再如，在交通运输的“公路水路运输”科目下有新建、改建公路的支出，但这些公路是否向社会公众收费，我们无从知晓，也影响到是否将其划入公共福利支出。考虑这些因素后，我们对福建省 2008 年一般预算中的“间接公共福利”支出进行计算，结果为 270 亿，占政府总支出的 24.5%。

总结起来，按我们的分类和估算，在福建省的一般政府预算支出中，政府自身耗费的行政费用比重最大，约为 35%；政府用于间接公共福利的资金比重第二，为 25%；另有去向不明的“其他”类支出 21%；而用于直接返还民众的福利支出仅有 7%；剩下的百分之十几，主要是政府在具体产业上的投资，反映出政府对经济事务的直接参与。

福建省的情况能否代表全国的情况？由于载有详细科目数据的《国家财政决算》被财政部“保密”，无法估算。但根据财政部网站公开的全国财政决算表，可以推测如下：

一是用于直接返还民众的福利支出很少。这些支出基本都已经在决算表中列出，包括社会保障和就业、医疗卫生类下的部分支出、农林水事务下的“扶贫”支出、地震灾后恢复重建支出等，粗略估算，在全国 6.26 万亿财政支出中，

仅占 8%（约为 5000 亿元）。

与此同时，相对于税收返还和社会救济，承担这些职能的部门行政费用却相当高。以政府预算中的“社会保障和就业”类支出为例，2008 年全国财政支出决算表中显示为 6800 亿，其中包括“财政对社会保险基金的补助”、“就业补助”、“城市居民最低生活保障”等转移性支出 3500 亿元（不包括“行政事业单位离退休”支出 1800 亿）；而没有出现在决算表中的“社会保障和就业管理事务”、“民众管理事务”、“其他社会保障和就业支出”等行政性支出，应该在 2500 亿左右。也就是说，社保民政部门每转移支付 7 块钱的同时，自己要花掉 5 块钱。

整个国家财政用于维持政府自身运行的费用是多少？按照前面的划分，“一般公共服务”和“公共安全”支出都属于政府运行费用，两项合计约 1.28 万亿（不含国防支出 4200 亿）。而在教育、文化、医疗、环保等大类支出中，也有相应职能部门的行政支出，这些支出在 2008 年全国财政支出决算表中没有显示。如果按照“社会保障和就业”支出的情况推测，即行政费用占总支出的 37%，那么，全部职能部门的行政费用应该是 1.5 万亿，以此加上前面的 1.28 万亿，政府直接行政费用在全部财政支出中的比例超过 40%。

总之，我们对国家财政支出的简短评价是：民众直接受益的份额太少，政府消耗的份额太多。至于预算中模糊于直接返还民众和直接供养政府的支出，由于缺乏明确的信息，无法细分和估算。不仅如此，即便是已经公布的政府预算金额，其名目是否与实际支出相符，也是一个很大的问题。

前文中的事例说到，深圳公民吴君亮和他的同事利用业余时间向多个政府部门申请公开财政预算，经过不懈努力，不但获得了深圳市 2008 年度市级部门预算草案，还获得了卫生部、民政部、教育部、环保总局等中央部委的部门预算资料，成为中国公共预算改革的一个历史节点。那么，吴君亮和他的同事们从获得的资料中看到了什么？[1]

事例 40（真实）• 深圳市政府部门预算的主要内容

一、基本支出，包括人员支出、公用支出、对个人和家庭的补助支出。其中：

（1） 人员支出：支付给在职职工的各类劳动报酬，以及为上述人员缴纳的各项社会保险等。深圳市 2008 年市级政府部门人员支出预算总数为五十五亿三千五百八十万元。按深圳市市级政府部门总编制及雇员 51587 人均摊，人均为 10.73 万元一年。其中， 有相当一部分部门的人员支出

[1] 以下内容摘编自中国预算网：《评读深圳市 08 年市级预算》

预算在12 万元以上。

（2）公用支出，内容包括：办公费、水电费、邮电费、通讯费、差旅费、维修费、会议费、招待费、培训费、办公设备购置费。没有包括车辆运行费。2008 年深圳市市级部门公用支出预算却是与车辆运行费用一起编列的，名目为“公用支出（含车辆运行费）”，预算支出总数为：二十四亿七千六百三十五万元。按深圳市市级政府部门总编制及雇员 51587 人均摊，人均 4.8 万元。 根据已有的数据粗推，估计 2008 年深圳市市级政府部门的车辆运行费的支出预算大概在十四亿元上下。

（3）同样编列在 2008 年深圳市市级部门基本支出预算中的还有一笔叫：“对个人和家庭的补助（含离退休费）”，总数为六亿八千三百三十三万元，按深圳市市级政府部门总编制及雇员 51587 人均摊，人均 1.32 万元。

二、项目支出：按《深圳市本级部门预算准则》的规定，“项目支出预算是行政事业单位为完成其特定的工作任务或事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。”内容为：

（1） 履行职能类项目支出：08 年度深圳市市级 103 个部门都编列有项目开支预算，项目总数共有 750 个，预算总费用为七十三亿零六百四十万元。按深圳市市级政府部门总编制及雇员 51587 人均摊，人均 14.16 万。

（2） 一次性项目支出：08 年深圳市市级部门预算中，共有 67 个部门编制了一次性支出预算，总金额为七亿八千六百四十七万元。按深圳市市级政府总编制及雇员 51587 人均摊，人均 1.52 万元。相关说明中披露，这些经费中有很大一部分是用于购车的。

（3）预算准备金：是一亿二千九百五十二万元。

以上两类支出，加上少许事业单位经营支出，使深圳市市级政府部门预算支出总计为：一百六十九亿三千八百九十七万元。按总编制及雇员 51587 人均摊，人均 32.84 万元。

通过以上林林总总的资料，吴君亮等人看到了政府预算中的关键问题：项目经费过多。

资料中可见，深圳市市级机关各个部门编列的项目支出预算共有 750 个项目，总预算为七十三亿零六百四十万元。这个数目大于人员支出五十五亿三千五百八十万元。如果从公用经费里扣除车辆运行费的话，这个数目甚至大于基本支出之总和。

这些项目如此之多，如此之大，各部门在履行这些项目所承载的“特定的

工作任务或事业发展目标”时，会不会影响到其基本支出所载负的基本职责？这就好比你叫一个人在全职干 A 工作的同时，又要安排他去处理 B 事务，两项事务同时压给一个人，干得下来吗？干得好吗？

另外，这些项目支出的名称与人们印象中这些部门机构原本就应该履行的基本职能十分相近和相同，这些项目似乎本来就是这些部门的基本职责，为什么还要另外开支，且数额如此之大呢？例如，以下是深圳市发展和改革局 2008 年项目支出预算：

专项经费分类和经费安排（按支出类别）

单位：万元

专项业务经费支出（按支出类别）	2007 年预算	2008 年预算	比上年增减%
1、各项编制经费	69	81	17.39
2、社会发展布局	101	162	60.40
3、专项会议经费	36	44	22.22
4、体制改革经费	169	199	17.75
5、专业培训经费	10	31	210.00
6、重大项目培育经费	186	247	32.80
7、盐业执法和市场管理		95	——
8、一次性项目	97	109	12.37
9、其他	95	216	127.37
10、预算准备金	45	50	11.11
专项业务支出总计	808	1,234	52.72

深圳市发展和改革局设十处三办，仅行政编制就有 132 人，也都有相应的基本支出预算，难道诸如“各项编制”、“社会发展布局”、“体制改革”、“重大项目培育”等工作不在其基本职责之内吗？这看起来就像是多开出一笔钱来做那些本属于分内之事；也好像是干一件事情，给纳税人两次账单。

也有人在阅读过这部预算案后，提出这样的疑问：这些项目预算资金是否会通过某一种形式成为各政府部门人员的另一收入渠道？也即，这些钱将或多或少地成为各部门人员——或部门中的一部分人员——的第二收入来源？

这正好点中了问题的要害。事实上，在中国的政府运作中，在公用经费不足的情况下，行政机关为了确保部门的运转，通常会采取一些策略，如寻求预

算追加、从专项经费中挪用经费来弥补公用经费的缺口（俗称“吃专项”）、运用预算外收入来弥补公用经费的缺口等，这已是心照不宣的惯例。而在审计过程中，发现挪用项目资金，用于职工福利或其他日常开支的情况，也是屡见不鲜。

例如，根据国家审计署的报告，2003 年，国家质检局机关服务中心等四个直属单位挪用“检验检疫技术保障”专项经费 2066 万元，用于办公楼和职工宿舍楼的物业管理等项支出；中国标准化研究院挪用“组织机构代码证书收费”项目经费 309 万元，用于下属全国组织机构代码管理中心基本支出。

2008 年，国家档案局在“中央档案馆档案装具购置及更新工作用车”等 3 个项目中列支局机关办公楼、食堂和工会购置空调、数码相机等款项 63.99 万元；在“档案保护、抢修、缩微、复制等专项业务费”等 3 个项目中列支所属中国第一历史档案馆、中国档案出版社等购置办公桌椅、电脑服务器、打印机等支出共计 71.58 万元；动用“档案局机动费”36.31 万元，给中国档案出版社等 3 个所属经费自理单位发放离退休人员津贴补贴，等等。

由此可见，在中国的政府预算中，不仅很多包括详细科目和数据的内容公众无法获知；就算已经公布的科目和数据，其名目与实际支出是否相符，也是需要深究的问题。可以说，中国纳税人对自己最重要的账单——政府支出的了解和监督，还处于非常初级的阶段。

2. 中国公务员福利状况研究

近年来，中国的公务员考试呈现出热度一年高过一年的趋势。2009 年国家公务员报名时，通过资格审核的报名人数突破百万人大关，达到 105 万人，各职位平均竞争比例为 78∶1，最热门职位的竞争比例甚至高达 4000∶1。在很多人看来，公务员工作稳定，有着良好的福利待遇和社会地位，整体保障水平至少是一个“铁饭碗”状态，加上现在大学生就业情况不佳，公务员便成为最令职场人羡慕、最受追捧的职业。

公务员的工资和福利待遇是财政支出的重要部分。在前面的内容中，我们提出，当社会的净税水平较高时，政府部门的工作报酬（包括隐形收入）就会提高，而在市场部门创业或工作的负担就会加重。政府部门就会成为社会就业的热点，反映了政府权力扩张和市场环境恶化的趋势，是一个危险的信号。

当然，也有人认为，“公务员热”很大程度上是炒出来的，媒体在这个问题上有误导公众之嫌。公务员考试报名比企业招聘早，条件也比较宽松，很多大学生都是先把名报上，考不考再另说。也有人说，隐形福利、灰色收入等等，并不是所有公务员都能享受到的，大部分基层公务员、普通公务员，收入一般，

甚至生活比较清苦。

由于问题的敏感性和部门的特殊性，公务员群体的收入和福利是一个难度极大的研究课题。正因为如此，很多争论都是从直感出发，得不到可靠的结论。2004 至 2005 年间，一项得到人力资源和社会保障部支持的课题，对十一个省、直辖市的 2.6 万名公务员进行了调查，取得了大量第一手资料。这可能是迄今为止在这个问题上最系统和可靠的研究。下面，我们依据这次调查的结果[1]，来探究中国公务员群体的福利状况。

鉴于各地、各部门福利支出行为的不规范，研究者从加强管理的特定视角，对政府部门内部福利项目进行归类，划分了三类福利形式：

一是规范性福利支出，即所谓合法、可公开、有法律和政策依据，且能够公开列支于公务员工资（薪酬）单的福利项目，如公务员保险缴费等。这类支出数据一般可通过查阅公务员工资（薪酬）单来获得。

二是欠规范性福利支出，即所谓可公开、但缺乏法律依据，虽具有合理性，也可能有部门政策或者地方政策依据，且与现行法律也不相抵触的福利项目，如各单位支付的补贴、公车使用等职务消费。这类支出数据可通过查阅公务员工资（薪酬）单和单位财务报表来获得。

三是非规范性福利支出，即所谓不合法、不可公开但实际发生的福利项目，如单位私设小金库发补贴、公费旅游、超标准公务招待和送礼等消费支出，由于这类带有福利性质的支出与现行法律和政策相抵触，甚至涉及到违法和犯罪，所以不可能以正常渠道来获得数据。

下面的介绍，主要涉及第一和第二类公务员福利。首先来看，中国公务员工资的基本结构是怎样的？从来自不同地区的在职公务员的 2.6 万份工资单中可以发现，我国公务员的薪酬结构基本如下：

（1）应发工资额。包括工资、奖金、津贴和补贴。其中，工资包括基本工资、职务工资、级别工资和工龄工资四项内容；奖金包括绩效奖、年度奖、考勤奖、精神文明奖、奖金等；津贴包括岗位津贴、地区津贴、边远津贴等；补贴包括节日补贴、住房补贴、通讯补贴、车补、地区补贴、菜金补贴、回民补等，甚至包括服装补贴、雨具补贴、电脑补贴等。

（2）代扣款项，如社会保险类缴费，医疗保险，住房公积金，以及个人所得税等。

（3）实发工资额。实发工资额即应发工资额减去代扣款项和个人所得税后的余额。

从 2.6 万份工资调查样本来看，总体情况如下：

基本工资（四项）的各地资料都很统一，月支付水平在 900－2000 元之间，且比较规范。

---

[1] 以下内容摘编自《中国公务员福利制度改革》

奖金；各地资料欠统一，部分地区工资单同时列入多项奖金，有的一项没有；奖金项目名称不一致，月支付金额在 100－1200 元之间；欠规范。

津贴；各地资料不统一，津贴名称和津贴项目不统一，包括地区津贴、边远津贴、特区津贴、职务津贴、工作津贴、特岗津贴等；北京、山东、深圳等地的工资单中可以看到 1－2 项津贴，部分地区工资单只有一项或者没有津贴项目；月支付水平在 2 一 2485 元之间；不规范。

补贴和补助：这两个项目被混淆，各地资料非常不统一，补助项目繁多，名称和数量均不统一，内容从没有原因的福利补助到有明确目的的取暖补助、住房补助、交通补助、通讯补助、菜金补助、回民补助、支边补助、节日补贴、卫生费、独子费甚至包括雨具、服装等。月支付水平在 5－1000 元，非常不规范（见下表）。

中国公务员的薪酬结构

项目	薪酬占比	说明
基本工资	63.5%～90%	基数为基本工资和奖金之和
社会保险类扣除（缴费）	6%～14%	医疗保险缴费 1%～2% 住房公积金 5%～12%
奖金	10%～37.5%	基数为基本工资和奖金之和
津贴补贴	无法统计	不规范
其他单位福利支出	无法统计	不规范、隐性化

根据薪酬理论和四项规范性指标，即合法性、准确性、统一性和合理性，从 2.6 万份工资单反映的情况来看，对公务员工资支付规范程度的评价如下：

中国公务员薪酬支付规范程度的定性评价

<table>
<tr><th colspan="2">结　果
项　目</th><th>规范</th><th>欠规范</th><th>不规范</th><th>规范性指标</th></tr>
<tr><td>工资</td><td>基本工资</td><td>√</td><td></td><td></td><td rowspan="8">1、合法性：有法律和政策依据
2、准确性：工资单记录清晰，前后一致
3、统一性：各地统一
4、合理性：差异有度
说明：
规范，符合 4 项
欠规范，符合 1-3 项
不规范，全不符合</td></tr>
<tr><td></td><td>奖金</td><td></td><td>√</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>津贴</td><td></td><td></td><td>√</td></tr>
<tr><td></td><td>补贴</td><td></td><td></td><td>√</td></tr>
<tr><td>福利</td><td>单位福利</td><td></td><td></td><td>√</td></tr>
<tr><td></td><td>职业福利</td><td></td><td>√</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>社会保险</td><td>√</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>社会福利</td><td>√</td><td></td><td></td></tr>
</table>

从中可以看到，我国公务员的收入结构中，存在很多不规范和欠规范的项

目，也就是人们常说的“泛补贴、滥福利”。具体表现在两个方面：

第一，收入概念模糊，津贴补贴项目既多又乱，与福利项目混淆。

津贴是针对劳动条件和劳动环境差异提供的工资性补偿，与工作岗位关联，属于工资范畴，在工资单可以见到大量津贴，难以界定其属于工资范畴或者福利范畴。还有大量补贴项目，甚至同样的项目有的地方称为津贴，有的地方成为补贴，十分混乱。

以山东省济南市某局公务员工资单为例（见下表），可以看到津贴四项，包括岗位津贴、特岗津贴 1、特岗津贴 2、保留津贴；除保留津贴一项有些模糊，其余还能反映出津贴的岗位特征，但是岗位津贴和职务补贴相加，大于职务工资，出现逻辑混乱。

补贴的概念很不清楚，与津贴和福利支出发生混淆。山东省济南市某局公务员的工资单中，可以看到补贴六项，包括职务补贴、住房补贴、归并补贴、驻济补贴等。

山东省济南市某局某公务员工资单

基础工资	职务工资	工龄工资	级别工资	职务补贴	岗位津贴	归并补贴	驻济补贴	保留津贴	特岗津贴1	特岗津贴2	住房公职金	补发工资	回民补贴	福利费	独生子女费	一次补贴	考核奖	住房补贴	合计
230	645	36	450	355	125	56	140	0	0	0	0	0	0	8	0	24	2895	490	5575

在其他地方的工资单中，还可以发现更多的补贴项目，甚至将公务支出的交通和会务费用以现金支付个人。

北京某区某局工资单中的补贴和福利项目（2005 年 1 月）

公务员工作津贴	警衔津贴	公务员奖金	提租补贴	无线通讯补助	住宅电话补贴	车补	独生子女费	节日补贴	加班费	值班补贴	冬季取暖补贴	职务补贴	住房公积金

在浙江省衢州市某乡政府的工资单中，仅“同城待遇”和“规范性补贴”

两项加总就占到总支付的 44%；在山东省济南市某局工资单中，仅考核奖一项就到总支付的 50%；来自不同地区的 2.6 万份工资单中几乎见不到两份是完全一致的，随意选择几例即可以看到这种情况。

东部地区：浙江省某乡政府工资单中的补贴和福利项目

职务岗位补贴	保留津贴	住房公积金	同城待遇	规范性补贴	养老金	医保补贴	误餐补贴	交通补贴	住宅电话包干	误餐补贴	手机费	过节费	夏季冷饮费

中部地区：河南某市地税局工资单中的补贴和福利项目

地区差补	医疗补贴	住房补贴	微机补助	生活补贴	职务补贴	雨具补贴	妇补独子	征收津贴	服装费	能源补贴	医疗保险	公积金

西部地区：内蒙古自治区某市人事局工资单中的补贴和福利项目

津贴			福利							
艰苦边远	知补边补	地区差	福利补贴	菜金补贴	余热补贴	粮煤电贴	独生子女费	妇卫费	住房公积金	医疗保险

在这些名目繁多的补贴项目中，单位自设部分占很大比重。在西部某省直机关津贴补贴支出一览表中，津贴补贴多达 35 项（见下页表）。

2005 年西部某省直机关津贴补贴支出一览表

名称	编号	名称	编号
卫生防疫津贴	1	误餐费	19
纪检、监察办案人员岗位津贴	2	生活补贴	20
护理费	3	目标奖	21
民族地区补贴	4	物业管理补贴	22
警衔津贴	5	降温补贴	23
税务征收津贴	6	书报费	24
人民检查院办案人员岗位津贴	7	原地区工资补贴	25
警龄补贴	8	交通补贴	26
外勤补贴	9	加班费	27
政府特殊专家津贴	10	水电费补贴	28
审计人员工作补贴	11	煤气补贴	29
自雇费	12	职工福利费	30
妇女补贴	13	通讯费补贴	31
独生子女奖励费	14	出勤补贴	32
密码人员岗位津贴	15	物价补贴	33
计划生育奖	16	节日补贴	34
公安干警值班津贴	17	岗位津贴	35
人民法院岗位津贴	18		

福利项目种类繁多的现象，不仅在地方机关非常普遍，在中央国家机关也同样存在。调研中发现：某中央国家机关的工资单甚至被分成工资条 1 和工资条 2，在该工资条中可见到一些名目重复的福利项目，如“午餐补助”和“伙食补助”（见下页表）。

中央国家机关某单位的福利项目明细

工资条 1	在京中央国家机关适当补贴	住房提租补贴	住宅公务电话包干费	高级干部保姆自雇费	独生子女保健费	其他津补贴	无线通讯工具补贴	住房公积金	
工资条 2	特殊通讯费	午餐补助	菜篮子补助	伙食补助	交通费	班车补助	住房提租补贴	购房补贴	通讯补贴
	住房公积金	困难补助	医疗费	婴儿补助					

以上工资条 1 为国家财政统一支付的工资，工资条 2 为单位支付的补贴，后者是根据地方或者中直机关的津贴补贴政策设立的，但国家财政部和人事部并不完全认可北京市或中直机关管理局的补贴政策，可见其中的矛盾与混乱。

公务员收入的第二方面问题是：标准不明、功能不清、支付随意。

首先，部分福利项目缺乏依据。现行津贴补贴以地方政府项目、部门规定项目和单位规定项目为主，缺乏全国统一的法律政策依据。有些福利项目具有合理性，但由于缺乏统一的法律政策依据，对其内涵和功能界定不清，对其支付数额缺乏明确限定，事实上放任了支付中的混乱现象。例如在北京市某局 2005 年 1 月工资单中福利费用达到总支付的 67%。其他地区最高达到工资总额的 36%，最低也达到了 19%。

还有一些福利项目支出所依据的文件已经非常陈旧，与现实需要距离很大，这种现象在一些中西部欠发达地区尤为典型。比如，在 2005 年 2 月《关于赤峰市直属机关、事业单位地方性补贴发放情况的说明》中，对该地区的一些福利项目的政策依据作总结说明，其中菜金与取暖费平均每人每月 6 元分别是根据赤财事字［1985］ 32 号文件和内劳薪字［1981］ 43 号文件的规定执行的，其余大部分福利项目和补偿金额（如煤粮电补）也都是 20 世纪 90 年代初期的规定。这些福利项目数十年不变，与时代发展相距甚远，折射出公务员收入分配制度的陈旧与僵化。

其次，福利项目功能不明确。“滥福利”的另一个表现是其项目缺乏针对性，人们无法理解名目繁多的福利究竟是为什么设立，甚至将津贴、补贴、奖金三者混为一谈。

如前所述，津贴也称补贴补助，是基于特殊劳动岗位和劳动条件而发生的补充性、补救性工资，如对艰苦工作环境的补偿，对因工作需要造成家庭成员两地分居的补偿等。也就是说，特殊工作条件是“津贴”的前提。奖金是对特殊的、突出的劳动贡献的激励性补偿，可以称为特别工资，是与绩效和贡献挂钩的补偿。

在现实中，有很多以“津贴”和“奖金”为名的支付项目，并不具有上述特征。例如，在没有特殊环境、特殊职位、特殊贡献的情况下却长期领取“特殊工资”。在部分地区地税局的工资单上可以看到人均长期按月领取60元的“征收津贴”，难以辨别这是对税务人员征税绩效的奖励还是一种普惠性的福利。其实，领取者已经将其视为固定工资，即变相工资。同样，在某地区社保局的工资单中出现的“绩效津贴”与级别完全挂钩且常年支付（见下表）。

某市劳动和社会保障局的绩效津贴

职务	正市级	副市级	正局级	副局级	助理巡视员	处长	调研员	副处长	助理调研员	科长	主任科员	副科长	副主任科员	科员	办事员	试用期人员
标准（元）	1320	1250	1180	1120	1060	1000	940	890	840	790	740	690	640	600	560	500

同样，某市教委的工资单中的“绩效奖金”一项与职务工资的相关系数为0.96，相关性非常强，显然是按职务进行分配，不是根据绩效考核的结果进行分配，是借“绩效”之名支付变相的职务工资。

总结起来，中国的公务员福利状况至少存在以下问题：

1．福利项目设置名目过多、过滥。在公务员工资制度改革前，我国政府机关福利项目设置缺乏统一规制，各级政府自行设置福利项目。多数政府机关至少有七八项福利性补贴，一些单位的福利性补贴甚至会多达十几、二十几项。另外，福利项目的名称设置不规范。例如，有的单位将交通费定名为“交通补贴”，有的定名为“车补”，还有的称“公车补贴”等等，还有的单位甚至将同一性质、内容的福利项目冠以不同名称分别设立。设置名称上的一字之差，就有可能导致补贴范围的扩大或缩小，在福利项目设置环节造成混乱。

2．不少福利项目名实不符。一是福利项目设置存在类别错位，有的名为工资性收入，实为福利项目；有的名为福利，实为工资性收入。这种情况在公

务员工资改革前尤为突出，目前也尚未完全理清到位。二是公务员群体本来没有某方面的特殊需要，机关却以之为名设置了福利项目。例如河南省某部门，在当地并非一年四季都是雨季情况下，却常年按月发放“雨具费”；山西省某部门按规定已为公务员配发了工作服，却仍以“服装费”为名向公务员每月支付福利性补贴等等。三是公务员群体存在某方面的特殊需要，但相应的福利项目设置却超出或不能充分满足其真实需要。举例来讲，调查显示北京市某区镇机关的处级公务员每月车补高达1300~1500元，几乎相当于其月基本工资的70％，补贴显然已超出其真实需要。另一方面，公共部门普遍执行的每月10元的“独生子女费”，其福利功能却又远远不能满足对积极执行计划生育政策者的补偿和鼓励需要。

案例41（真实）•辽宁省辽阳市弓长岭区政府的天价车补

2009年7月，网络上爆料称辽阳市宏伟区处级干部7.6万“高价车补”之后，陡然成了众矢之的，区委书记一句“我们是参照弓长岭区的车补标准，他们的区长补贴8万”，让舆论的“枪口”立刻转向，而此时，弓长岭区的公车改革，已经在低调中平稳运行了一年。公众对弓长岭区的关注和质疑，基本上都集中在一个数字上：8万。弓长岭区车改办的工作人员拿出一份清单，这是区委书记2008年的车辆费用明细表：

行驶里程：40000公里；加油费用：28925元；维修费用：16700元；司机工资：12000元；保险费：10858.26元；过路费：3278元；车库：5000元；杂支：9655元，合计费用是86416.26元。

面对工作人员拿出来的这份车辆费用明细表，有网友进行了分析：

1.行驶里程：40000公里

一年365天，公务员一周5工作日，得一年工作天数365*(5/7)=260.7天，春节+五一+端午+十一合算放假15.7天，不算过分吧？得最后工作天数260.7-15.7=245天，40000公里/245天=163.2653公里/天，也就是平均每天要开车逛163.2653公里，至少花费2小时。即每天要开公车去80公里开外的地方再回来，干什么去了？上的什么班？

2. 加油费用：28925元

28925/245=118.06元。按每升6元，得每天用油20升。

3.维修费用：16700元

16700元/12月=1391.7元。什么车？每月一修花1391.7元

……

对于如此详尽的明细表，区领导很有底气：“书记去年自己在用车上的

花费比拿到的车补还多。”实行车补后，区委书记自己买了一辆奥迪。

3．职务消费福利隐性化。近年来，我国在职务消费领域开展了“货币化”试点工作，试图通过“显性化”使公务员在公务车消费、通讯设备使用等方面所消耗的开支得到有效约束和控制。但是，调研发现，政府机关所掌握的权力为职务消费福利的转化和转嫁提供了宽松的操作空间，各种各样的变通办法都可以使职务消费福利项目得到隐性保留，例如，可将通讯设备配置支出转化在某个立项项目中的“办公用品”项下列支等。

4．预算外福利支出过大。部分地区公共部门（含事业单位）的财务报表显示：公共部门（特别是政府部门）拥有预算外收入、经营收入、下属单位集中收入和名目各异的其他收入，并成为政府部门多补贴和滥福利的资金来源。预算外资金管理法规中的漏洞给公共部门留下了“创收和增收”的操作空间。再通过“增设预算外收入项目”或“预算外收入制度外运行”等办法进入政府部门的小金库，其中的相当部分被用于补充公务员工资和福利缺口，购置公车，构建办公楼，添置电脑、空调等等。

5．未列入工资条的福利支出比重偏大。调查还发现，约有近半数的公务员表示，自己不在工资条上列支的福利占其工资收入的相当比重。这些福利收入多来源于差旅费、公务招待费、出国培训费等。有的公务员透露，每年从出国专家补助中就能获得大约 2 万元左右的节余收入，有的公务员从差旅或公务招待报销票据中也能额外得到几千元甚至上万元的收入等等。这部分支出实际上已经成为某些公务员的“活钱”和“隐性福利”。

6．福利总支出与工资支出结构不合理。公务员工资应该是公务员报酬的主体，但现实情况与此相反。除经济欠发达地区的基层公共部门外，绝大多数公务员的工资条上，福利特别是补贴往往占据支出项目的 2／3 以上，这显然是本末倒置。如果再算上未出现在工资条上的“制度外福利”、实物福利以及职务消费性福利，则工资、福利之间的结构失衡将表现得更加明显。

7．公务员福利收入（包括合理、非合理福利收入）上升幅度过快，且不均衡。公务员合理福利通常是指有法律或制度依据的福利，其中主要包括物价补贴、误餐费、书报费、防暑降温费、取暖补助、生活困难补助等补贴、住房公积金以及合法和合理的职务消费等。近年来的实证数据显示，在一些地方或部门，这部分福利水平提高较多，其中车补、通讯补贴和住房公积金等增长速度较快。

非合理福利是指前述欠规范性福利项目和非规范性福利项目，其支出经费来源于制度外收入。这部分福利支出一方面因为缺乏法律或制度规定的标准而

呈现乱支付现象，比如有的中小城市，政府机关车补高达每月几千元；另一方面，因为制度外收入来源不合理，助长了乱设福利项目、乱发、多发福利的风气，比如有的政府机关自设自发“过节费”、“家庭旅游补助”等，致使某些地方政府机关人员福利收入加总后接近或者超过工资收入，特别是对某些公务员来讲，其职务消费折算或贴现成货币现值后远远超过其工资收入。根据访谈案例估算，非合理福利可能已占到公务员基本工资收入的30%左右。

值得注意的是，非合理福利容易变化为非法福利。非法福利是指有关法规或制度、政策明令禁止的福利。如近几年国家有关规定明令禁止各单位私设“小金库”，但少数地方机关置若罔闻，私设并保留“小金库”给工作人员发放钱物。这一部分福利经整顿虽然有所减少，但并未根绝，影响很坏。要改变这种状况，需要推行实质性的制度变革。

3. 呼唤“阳光财政”

2008 年 11 月 26 日，江西省新余市某政府部门考察团与浙江省温州市纪委副书记带领的政府培训团被网络曝光，他们以公务考察之名旅游美国，前者 11 人 13 天花费 35 万元，后者 23 人 21 天花费 65 万元，引起舆论哗然。

2009 年 1 月中旬，安徽省蚌埠市国土资源局被曝光，他们曾在一家五星级酒店一次饭局花费公款 2 万 6 千多元，其中各类好酒价值近 1 万 2 千元，人均消费上千元，招致网民强烈指责。

2009 年 2 月下旬，深圳市建设局网站的一份公告显示，深圳市目前在职局级干部和处级干部可以享受包括足疗、按摩在内的疗养待遇，局级干部标准是 4000 元 / 人年，处级干部是 2100 元 / 人年，疗养费用全部由政府财政支出，引起社会广泛质疑……

这些事例，反映出中国社会的一种新趋势，那就是越来越多的人认识到，政府是由纳税人供养的治理机构，所以，政府每花的一笔钱，都应该经过纳税人的核查与监督，但随着信息传播技术的进步，人们很容易发现，在“政府如何花钱”的问题上，中国的现实与上述理念相去甚远，由此导致公众不满，对社会安定与和谐造成影响。

前面说到，中国的财政支出里，很大一部分是由政府自身耗费的，而且存在大量去向不明的“其他”支出。这些支出到底用在了什么地方？为什么政府机关会成为年轻人就业的热门目标？下面这些现象，或许能部分地说明问题[1]。

1．政府机关高档楼堂馆所不断兴建。目前，随着经济的发展和国家财力

[1] 以下内容引用自《降低行政成本，建设节约型政府》

的增强，各级政府机关兴建的高档楼堂馆所不断增多，风景区内的机关培训中心、疗养院四处可见。一座办公楼动辄征地数百亩、上千亩，搭亭台，筑楼阁，耗资巨大，将办公场所变成风景区的不乏其例。南方一些地方的乡镇、街道办事处的办公大楼比人民大会堂毫不逊色，一个办公场所至少花费数百万，多则几千万上亿元，有些项目是在中央三令五申严格控制楼堂馆所建设的时候上马的。不让建办公大楼，就建行政中心，不让建行政中心，就建信息中心、培训中心。据估算，目前全国尚未进入商业酒店序列的各级政府机关、大型国企的培训中心至少超过 1 万家。

2．日常能源消耗高得惊人。政府机关日常生活中的油、电、水等浪费相当严重，资料显示：政府机关单位建筑面积的能耗，是世界头号能耗大国美国 1999 年平均水平的 133％。我国政府机关年电力消耗总量占全国总消耗量的 5%，能源费用超过 800 亿元。北京市 2004 年对全市 48 家市、区政府机构的能源消费进行了问卷调查，结果显示，人均年用电量最高值达到 9402 千瓦时，相当于北京居民 488 千瓦时的 19 倍。有报道显示，政府办公场所往往是耗能的大户，过度地使用空调，甚至出现室内温度“冬天像夏天，夏天像冬天”的严重浪费现象。

3．公务接待日趋高档化。公务接待中的浪费问题日益凸显，超标准接待问题严重。一些领导干部下去检查指导工作或者慰问群众时，层层陪同、层层招待，甲地送，乙地接，大小车队车水马龙．住高档酒家宾馆豪华套房，配名贵水果高级饮料，饮名酒，抽名烟．慷公家之慨，行腐败之实。有些本来可以在单位召开的汇报会、座谈会却要到风景区会召开，或者借考察之名，行旅游之实。有些单位还借机安排娱乐消费活动，除了吃喝玩乐，还要带回价格昂贵的地方特产。

4．办公条件渐趋奢侈化。当前各级政府机关的办公条件大为好转，有的日渐奢华。有的干部的办公室宽敞得惊人，不仅有办公室、卫生间、休息室、会客室、秘书办公室，甚至还有健身室。办公室的陈设齐全、豪华、高档。除办公用品之外，还设有冰箱、微波炉、衣柜等现代高消费水平家庭生活所需的一切物品。“真皮座椅老板台，电视电脑随时开”是某些机关的办公条件的真实写照。特别需要指出的是，不少干部的办公室不只是一处有，而是多处有，被群众称之为“行宫”。

5．公款消费毫无约束。在全国政协十届五次会议上，九三学社中央副主席、浙江大学教授冯培恩委员表示，政府控制行政成本的努力还亟待加强。他列举了六种政府浪费行为包括：公务用车浪费——我国目前大约有 400 万辆公车，每年消耗超过 2000 多亿元，其中真正用于公务的约占 1 / 3；公款吃喝消

费——粗略统计，公款吃喝每年不少于 2000 个亿，至少吃掉一个三峡工程；公费出国消费——近年来官员出国考察和培训热在各地持续升温，目前我国官员公费出国一年耗资已经超过 3000 亿元。

6. 文山会海成惯例。政府机关的会议、公文多如牛毛，干部准备的是会议，宾馆饭店接待的是会议，新闻媒体报道的是会议。各种公文数量繁多，如雪片一样四处飞舞。有的机关假借开会之名，行腐败之实。来自政协会议的发言说，“有个单位开年终会，每天开半个小时，然后就去桑拿、美容、唱歌、打保龄球，每人每天消费标准 1000 元．每人还发一张购物卡。”

7. 形象工程满天飞。形象工程又称为“首长工程”、“献礼工程”、“政绩工程”，主要是指一些地方党政领导怀着个人目的，在其任职和领导的范围内，利用职权、脱离实际，大兴土木、大槁工程，为自己标榜政绩。据建设部城建司副司长王天锡披露，中国 662 个城市、2 万多个建制镇中，约有 1 / 5 的城镇建设存在形象工程。

8. 机构臃肿，人浮于事。这不仅浪费大量人力资源，也浪费了大量物质资源。目前我国仅县和县以下由农民养活的干部高达 1316.2 万人，全国吃财政饭的总人数已高达 4572 万人，另外，还有 500 万人依赖政府赐予的权利实行自收自支。老百姓与吃皇粮的人口比已高达 26 比 1。

以上这些问题，不仅直接损害了群众对政府的信任，也严重扭曲了社会资源配置，对经济可持续发展和社会安定和谐构成巨大的威胁。

在中国，人民代表大会是最高国家权力机关，是代表中国人民授予政府合法地位、并督促政府按照人民利益的要求行使职权的民意实体。因此，帮助纳税人监督政府的收支活动，促使政府高效廉洁地为纳税人服务，是它不可回避的职责。

到目前为止，我国的各级人民代表大会也对政府财政预算进行审议，但从具体议程内容来看，离“监督政府如何花钱”这一目标相差很远。例如，每年开人代会时，代表们审议政府预算的时间最多一天，甚至不到一天；会议公布的预算报告只有几页纸，内容大而化之；具体的预算文本不发给代表，由代表团长掌握；有些地方虽然把详细文本发给代表，但会后都要收回；等等。这样的审议，不可能达到了解政府支出状况、提出改进意见的效果。

人民代表大会尚且如此，其他方式更无法起到真正的监督、核查作用。于是，我们就看到了年复一年的“审计风暴”（见下页）。

2000年来的“审计风暴”概况

审计年份	发现的问题	备注
2000年	审计63个部门和单位预算执行情况，查出违法违纪金额 56.22亿元。主要问题包括：15个部门擅自调整支出预算41.93亿元；34个部门隐瞒收人、转移资金6.48亿元；39个部门挪用财政资金 5.16亿元；24个部门应缴未缴收入2.65亿元。	源自2001年6月28日李金华向九届全国人大常委会第二十二次会议作关于2000年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。
2001年	39个部门隐瞒事业和经营收入8.56亿元；17个部门未按规定上缴预算收入和预算外资金7.13亿元；31个部门挪用财政资金用于行政经费、基建和对外投资等4.93亿元。	源自2002年6月27日，李金华向九届全国人大常委会第二十八次会议作关于2001年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。
2002年	14个部门自立项目或超范围收费 5.22亿元；15个部门应缴未缴中央预算收人3.31亿元；29个部门未按规定上缴财政专户资金 18.53亿元；26个部门隐瞒、截留或坐支预算外资金2.68亿元；25个部门决算编报不实，主要是少报收支和结余、少计资产、少汇所同单位决算报表等，涉及金额41亿元。	源自2003年6月25日，李金华向十届全国人大常委会第三次会议作关于2002年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告
2003年	7个部门采取虚报人员、编造虚假项目等方式，套取财政资金9673万元；41个部门挤占挪用财政专项拨款和其他有专项用途的资金 14.2亿元主要用于建设职工住宅、办公楼和发放各类补贴。1999年以来，国家体育总局动用中国奥委会专项资金1.31亿元．其中用于建设职工住宅小区1.09亿元，用于发放总局机关工作人员职务补贴和借给下属单位投资办企业2204万元。	源自2004年6月23日，李金华向十届全国人大常委会第十次会议作关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。
2004年	查出各类违规问题金额90.6亿元占审计资金总额的6%。其中，2003年至2004年，国家体育总局决定，由体彩管理中心向所办的两家公司支付体彩发行费，但支付费用超过实际需要，扣除全部成本费用后，两公司获利高达5.58亿元、在对水利部及7个	源自2005年6月28日李金华向十届全国人大常委会第十六次会议作关于2004年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作

	流域机构和 15 个省区市水利建设资金管理使用情况时，查出滞留资金 35 亿元，其他违规资金近 14 亿元。	报告
2005 年	中央部门违规违纪资金高达 55.1 亿元。包括：9 个部门多报、多领财政资金 1.76 亿元，18 个部门挤占挪用财政资金和其他有专项用途的资金 7.02 亿元等。	源自 2006 年 6 月 27 日李金华向十届全国人大常委会第二十二次会议作关于 2005 年度中央预算执行的审计工作报告。
2006 年	环保总局、烟草局、民航总局 3 个部门多报多领财政资金 8489.2 万元；发改委文化部等 25 个部门所属的 92 个单位挪用财政资金和其他专项资金等 27.54 亿元。民航总局、信息产业部等 4 个部门所属的 5 个单位存在未经批准和超标准、超概算建设办公楼、培训中心等问题，涉及金额 17.39 亿元。	源自 2007 年 6 月 27 日，李金华向十届全国人大常委会第二十八次会议作 2006 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

年复一年的“审计风暴”，表明政府高层领导与监督部门一直在千方百计地消除财政预算中的腐败和浪费，但同时也证明，政府的自我监督和职能部门的任务性审查，不能真正解决问题。

正如前面所说，在人大对预算的审查监督上，尽管框架和形式早已存在，但是实质效果并不理想。

首先，人大和政府关于公共预算存在严重的信息不对称，由于人大财经委和预算工委的专业化水平有限，以及人大代表的非职业化，对预算的“前期审查”往往只能提一些非常笼统的问题，难以触及实质。在人代会期间，人大代表虽然对预算有许多意见，但是也很难提出针对性的意见，只有在文字表述上找毛病。并且由于很多人大代表本身就是政府官员，如果本组审议没有重要领导参加，请假、心不在焉的不在少数，很难指望他们提出什么高质量的问题。特别是自从 2005 年开始在人代会上不再宣读预算报告，改为书面审议后，人大代表对预算的关注程度明显下降，也弱化了人大对预算的审查职能。

更重要的是，我国在预算的公开、透明方面做的远远不够。虽然新闻对每年的人代会都作了大量报道，但是最后公布的预算报告是非常简化和模糊的，社会公众只能看到预算报告，而关键的《预算草案》却无法获知。可以肯定，如果不把政府开支详情与财政资源分配状况向公众披露，不把政府的自我监督变为社会各界的外部监督，不把职能部门的任务性审查变为广大民众基于自身利益所作的持续性追查，政府预算中的种种问题就无法解决。

为了更直观理解公开审议政府预算的重要性，来看一个事例：

事例 42（真实）• 一次人大会议上的交锋

在广东省十届人大二次会议上，省人大代表与省财政厅副厅长郑振涛发生了一次对话交锋，针对广东省部门预算草案，省人大代表提出质疑：

问：550 万发送经费是否太浪费？

答："目前不是所有人都会上网查资料。而且，公报发放是四级发放，面很广，省、市、县、镇都有，并非只有省里，镇里有关部门都有派送，所以预算才需 500 多万元。"

问：省高院办公楼和宿舍的维修费 730 万元，我不明白，省高院的办公楼刚建好不久， 怎么会要这么多钱？

答："维修费 730 万元是基建大楼收尾款项。这涉及到办公楼的基建程序，现在还有很 多工程款没有结算收尾，财厅是集中支付的，不通过法院直接给施工单位，所以给付进度慢 了。"

问：广东省公安厅某些办证支出高达几千万，收了办证费，怎么还拨款给办证费用？

答："收支两线改革后，部门收取的行政性收费收入按规定全额缴入国库，相应工本费支出再按规定核拨。"

问：公务员及家人补助高达 20 多亿？

答："这个项目完全是按照国家财政部的相关政策确定的，这个开支确实比较大，大概占了今年省级政府部门财政支出的 10%。"

问： 机关幼儿园竟拨 2000 多万？

答："主要是因为公务员增加了工资，按照差额补贴的规定，今年幼儿园的开支就有这么多。这块将来机构改革会逐步减少，减轻财政负担。"

问：事业编制屡增不减，办公成本大大提高，为何不控制一下？

答："这部分是人事厅编制的。从去年开始，政府就把原来暗自补助的那块全部拿来明确补助了，纳入预算，所以这块增加。"

……

这个事例以小见大[1]，生动说明了"阳光财政"的重要性。可以想象，如果更多的媒体、学者、民众参与进来，对政府预算进行深入地研究和追问，那么，我们所看到的政府开支种类繁多、耗费巨大，很多部门违规使用公共资金，牟取小团体利益等现象，一定会受到巨大的制约，并大大减少。为此，我们建议，全国人民代表大会应把政府收支的基本文件——各级政府的年度预算、决算详

[1] 来源：《呼吁公共预算》

细文本（包括各级政府的《预算草案》和财政部的《国家财政决算》）向全社会公布，具体办法如下：

·每年中央部门及各级政府预算、决算文本编制完成时，即报送国家和各级人民代表大会，由人民代表大会在官方网站上完整公布。

·全国人民代表大会及各级人民代表大会召开期间，政府预算文本应在各个新华书店按身份证向愿意索取的公民免费发放。

·在全国人民代表大会及各级人民代表大会召开期间，举行专场记者招待会，向参加会议的媒体记者分发政府预算文本，并回答相关问题。

·在各级人大常委会下设专门机构，长期受理民众对政府预算问题的质询和意见。

这些措施，是建立高效廉洁的政府体制的第一步。随着政府预算文本和相关信息的传播，将有更多的问题和思路浮现出来，指引进一步的政治体制改革。

2008 年 5 月，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式生效。根据这一行政法规，政府预算、决算报告和财政收支数字，以及各类专项资金的管理和使用情况，都属于县以上各级政府重点公开的范围。在这样的情况下，全国人民代表大会更有理由把政府预算文本公开化的工作付诸实施。

2009 年是中华人民共和国建国 60 周年。2010 年即将召开的十一届全国人民代表大会三次会议是关系中国社会发展变化的一件大事。如果本届全国人民代表大会能够采纳政府预算文本公开化的构想，把“阳光财政”推进一步，必将为中国的社会和谐与现代化建设作出历史性的贡献。

附录

2008年度福建省一般预算支出功能分类表

单位：万元

科目编码	科目名称	决算数
	一般预算支出	11,377,159
201	**一般公共服务**	1,891,974
20101	**人大事务**	44,441
2010101	行政运行	29,094
2010102	一般行政管理事务	4,791
2010103	机关服务	82
2010104	人大会议	4,801
2010105	人大立法	223
2010106	人大监督	454
2010107	代表培训	236
2010108	代表工作	1,617
2010109	人大信访工作	42
2010150	事业运行	396
2010199	其他人大事务支出	2,705
20102	**政协事务**	29,003
2010201	行政运行	18,327
2010202	一般行政管理事务	3,677
2010203	机关服务	39
2010204	政协会议	3,592
2010205	委员视察	1,335
2010206	参政议政	504
2010250	事业运行	163
2010299	其他政协事务支出	1,366
20103	**政府办公厅（室）及相关机构事务**	384,929
2010301	行政运行	239,253
2010302	一般行政管理事务	46,450
2010303	机关服务	15,866
2010304	专项服务	1,531

2010305	专项业务活动	16,410
2010306	政务公开审批	1,330
2010307	法制建设	299
2010308	信访事务	3,759
2010309	参事事务	167
2010350	事业运行	10,635
2010399	其他政府办公厅（室）及相关机构事务支出	49,229
20104	**发展与改革事务**	38,872
2010401	行政运行	15,505
2010402	一般行政管理事务	2,083
2010403	机关服务	16
2010404	战略规划与实施	2,135
2010405	日常经济运行调节	231
2010406	社会事业发展规划	1,081
2010407	经济体制改革研究	61
2010408	物价管理	4,904
2010450	事业运行	3,933
2010499	其他发展与改革事务支出	8,923
20105	**统计信息事务**	23,626
2010501	行政运行	8,647
2010502	一般行政管理事务	307
2010503	机关服务	18
2010504	信息事务	1,069
2010505	专项统计业务	2,008
2010506	统计管理	183
2010507	专项普查活动	5,440
2010508	统计抽样调查	3,427
2010550	事业运行	1,799
2010599	其他统计信息事务支出	728
20106	**财政事务**	80,079
2010601	行政运行	31,759
2010602	一般行政管理事务	12,177
2010603	机关服务	686

2010604	预算编制业务	681
2010605	财政国库业务	2,936
2010606	财政监察	211
2010607	信息化建设	1,534
2010608	财政委托业务支出	608
2010650	事业运行	15,047
2010699	其他财政事务支出	14,440
20107	**税收事务**	181,697
2010701	行政运行	38,349
2010702	一般行政管理事务	32,094
2010703	机关服务	98
2010704	税务办案	1,548
2010705	税务登记证及发票管理	4,340
2010706	代扣代收代征税款手续费	26,559
2010707	税务宣传	1,641
2010708	协税护税	17,602
2010709	信息化建设	3,406
2010750	事业运行	63
2010799	其他税收事务支出	55,997
20108	**审计事务**	16,951
2010801	行政运行	11,284
2010802	一般行政管理事务	1,032
2010803	机关服务	20
2010804	审计业务	2,835
2010805	审计管理	41
2010806	信息化建设	822
2010850	事业运行	474
2010899	其他审计事务支出	443
20109	**海关事务**	9,888
2010901	行政运行	
2010902	一般行政管理事务	50
2010903	机关服务	
2010904	收费业务	

2010905	缉私办案	379
2010907	口岸电子执法系统建设与维护	51
2010908	信息化建设	
2010950	事业运行	
2010999	其他海关事务支出	9,408
20110	**人事事务**	**39,102**
2011001	行政运行	10,377
2011002	一般行政管理事务	6,795
2011003	机关服务	28
2011004	政府特殊津贴	123
2011005	资助留学回国人员	35
2011006	军队转业干部安置	14,550
2011007	博士后日常经费	5
2011008	引进人才费用	2,232
2011009	公务员管理	756
2011050	事业运行	1,642
2011099	其他人事事务支出	2,559
20111	**纪检监察事务**	30,170
2011101	行政运行	21,451
2011102	一般行政管理事务	4,846
2011103	机关服务	140
2011104	大案要案查处	1,761
2011105	派驻派出机构	35
2011106	中央巡视	
2011150	事业运行	139
2011199	其他纪检监察事务支出	1,798
20112	**人口与计划生育事务**	156,523
2011201	行政运行	31,059
2011202	一般行政管理事务	11,659
2011203	机关服务	3,373
2011204	人口规划与发展战略研究	1,083
2011205	计划生育家庭奖励	15,493
2011206	人口和计划生育统计及抽样调查	606

2011207	人口和计划生育信息系统建设	1,452
2011208	计划生育、生殖健康促进工程	1,734
2011209	计划生育免费基本技术服务	8,800
2011210	人口出生性别比综合治理	827
2011211	人口和计划生育服务网络建设	15,777
2011212	计划生育避孕药具经费	1,649
2011213	人口和计划生育宣传教育经费	6,210
2011214	流动人口计划生育管理和服务	5,840
2011215	人口和计划生育目标责任制考核	2,104
2011299	其他人口与计划生育事务支出	48,857
20113	**商贸事务**	47,438
2011301	行政运行	23,578
2011302	一般行政管理事务	5,677
2011303	机关服务	17
2011304	对外贸易管理	501
2011305	国际经济合作	32
2011306	外资管理	125
2011307	国内贸易管理	303
2011308	招商引资	8,801
2011350	事业运行	2,255
2011399	其他商贸事务支出	6,149
20114	**知识产权事务**	525
2011401	行政运行	61
2011402	一般行政管理事务	
2011403	机关服务	
2011404	专利审批	7
2011405	国家知识产权战略	
2011406	专利试点和产业化推进	396
2011407	专利执法	10
2011408	国际组织专项活动	
2011409	知识产权宏观管理	13
2011450	事业运行	20
2011499	其他知识产权事务支出	18

20115	**工商行政管理事务**	74,623
2011501	行政运行	46,442
2011502	一般行政管理事务	7,191
2011503	机关服务	
2011504	工商行政管理专项	9,480
2011505	执法办案专项	3,642
2011506	消费者权益保护	1,731
2011507	信息化建设	1,577
2011550	事业运行	486
2011599	其他工商行政管理事务支出	4,074
20116	**食品和药品监督管理事务**	20,697
2011601	行政运行	4,922
2011602	一般行政管理事务	4,674
2011603	机关服务	
2011604	食品、药品及医疗器械检验	2,544
2011605	注册审评事务	
2011606	标准事务	189
2011607	认证事务	270
2011608	食品药品评价	697
2011609	药品保护	
2011610	执法办案	1,742
2011611	食品药品安全	1,306
2011650	事业运行	2,466
2011699	其他食品和药品监督管理事务支出	1,887
20117	**质量技术监督与检验检疫事务**	41,234
2011701	行政运行	6,743
2011702	一般行政管理事务	20
2011703	机关服务	20
2011704	出入境检验检疫行政执法和业务管理	150
2011705	出入境检验检疫技术支持	400
2011706	质量技术监督行政执法及业务管理	14,002
2011707	质量技术监督技术支持	2,683
2011708	认证认可监督管理	9,330

2011709	标准化管理	227
2011710	信息化建设	40
2011750	事业运行	4,965
2011799	其他质量技术监督与检验检疫事务支出	2,654
20118	**国土资源事务**	119,378
2011801	行政运行	19,690
2011802	一般行政管理事务	3,398
2011803	机关服务	93
2011804	国土资源规划及管理	596
2011805	土地资源调查	1,634
2011806	土地资源利用与保护	4,189
2011807	国土资源社会公益服务	22
2011808	国土资源行业业务管理	3,626
2011809	国土资源大调查	1,843
2011810	国土整治	38,289
2011811	地质灾害防治	6,271
2011812	土地资源储备支出	2,493
2011813	地质及矿产资源调查	2,779
2011814	地质矿产资源利用与保护	202
2011815	地质转产项目财政贴息	565
2011816	国外风险勘查	
2011817	矿产资源补偿费支出	9,232
2011818	探矿权采矿权使用费和价款支出	10,259
2011850	事业运行	9,652
2011899	其他国土资源事务支出	4,545
20119	**海洋管理事务**	38,306
2011901	行政运行	2,923
2011902	一般行政管理事务	942
2011903	机关服务	
2011904	海域使用管理	1,027
2011905	海洋环境保护与监测	141
2011906	海洋调查评价	
2011907	海洋权益维护	

2011908	海洋执法监察	415
2011909	海洋防灾减灾	272
2011910	海洋卫星	
2011911	极地考察	
2011912	海洋矿产资源勘探研究	
2011913	海港航标维护	
2011914	海域使用金支出	29,391
2011915	海水淡化	
2011950	事业运行	1,816
2011999	其他海洋管理事务支出	1,379
20120	**测绘事务**	7,293
2012001	行政运行	298
2012002	一般行政管理事务	80
2012003	机关服务	
2012004	基础测绘	3,700
2012005	航空摄影	
2012006	测绘工程建设	
2012050	事业运行	1,893
2012099	其他测绘事务支出	1,322
20121	**地震事务**	6,034
2012101	行政运行	709
2012102	一般行政管理事务	274
2012103	机关服务	1
2012104	地震台站、台网	533
2012105	地震流动观测	428
2012106	地震信息传输及管理	40
2012107	震情跟踪	252
2012108	地震预报预测	117
2012109	地震灾害预防	1,740
2012110	地震应急救援	1,031
2012111	地震技术应用与培训	11
2012150	地震事业机构	764
2012199	其他地震事务支出	134

20122	**气象事务**	9,766
2012201	行政运行	645
2012202	一般行政管理事务	34
2012203	机关服务	
2012204	气象事业机构	2,858
2012205	气象技术研究应用与培训	
2012206	气象探测	386
2012207	气象信息传输及管理	10
2012208	气象预报预测	388
2012209	气象服务	3,360
2012210	气象装备保障维护	101
2012211	气象台站建设与维护	1,311
2012212	气象卫星	
2012213	气象法规与标准	
2012299	其他气象事务支出	673
20123	**民族事务**	2,652
2012301	行政运行	1,442
2012302	一般行政管理事务	104
2012303	机关服务	
2012304	民族工作专项	816
2012350	事业运行	
2012399	其他民族事务支出	290
20124	**宗教事务**	3,267
2012401	行政运行	1,286
2012402	一般行政管理事务	248
2012403	机关服务	1
2012404	宗教工作专项	880
2012450	事业运行	175
2012499	其他宗教事务支出	677
20125	**港澳台侨事务**	27,411
2012501	行政运行	5,672
2012502	一般行政管理事务	665
2012503	机关服务	

2012504	港澳事务	109
2012505	台湾事务	4,420
2012506	华侨事务	15,168
2012550	事业运行	459
2012599	其他港澳台侨事务支出	918
20126	**档案事务**	10,263
2012601	行政运行	4,419
2012602	一般行政管理事务	274
2012603	机关服务	56
2012604	档案馆	5,102
2012699	其他档案事务支出	412
20127	**共产党事务**	202,243
2012701	行政运行	117,967
2012702	一般行政管理事务	20,629
2012703	机关服务	2,247
2012704	专项服务	1,666
2012705	专项业务	24,849
2012750	事业运行	5,787
2012799	其他共产党事务支出	29,098
20128	**民主党派及工商联事务**	12,888
2012801	行政运行	8,410
2012802	一般行政管理事务	1,525
2012803	机关服务	50
2012804	参政议政	2,473
2012850	事业运行	49
2012899	其他民主党派及工商联事务支出	381
20129	**群众团体事务**	31,475
2012901	行政运行	15,842
2012902	一般行政管理事务	7,555
2012903	机关服务	91
2012904	厂务公开	33
2012905	工会疗养休养	275
2012950	事业运行	1,332

2012999	其他群众团体事务支出	6,347
20131	**国债事务**	13,895
2013101	国库券还本	
2013102	向国家银行借款还本	
2013103	其他国内借款还本	
2013104	向外国政府借款还本	
2013105	向国际组织借款还本	
2013106	中央其他国外借款还本	
2013107	地方向国外借款还本	
2013108	国内债务付息	12,500
2013109	国外债务付息	
2013110	国内外债务发行	
2013111	补充还贷准备金	1,395
20199	**其他一般公共服务支出(款)**	187,305
2019901	国家赔偿费用支出	2
2019999	其他一般公共服务支出(项)	187,303
202	**外交**	
20201	**外交管理事务**	
2020101	行政运行	
2020102	一般行政管理事务	
2020103	机关服务	
2020104	专项业务	
2020150	事业运行	
2020199	其他外交管理事务支出	
20202	**驻外机构**	
2020201	驻外使领馆（团、处）	
2020202	其他驻外机构支出	
20203	**对外援助**	
2020301	对外成套项目援助	
2020302	对外一般物资援助	
2020303	对外科技合作援助	
2020304	对外优惠贷款援助及贴息	
2020305	对外医疗援助	

2020399	其他对外援助支出	
20204	**国际组织**	
2020401	国际组织会费	
2020402	国际组织捐赠	
2020403	维和摊款	
2020404	国际组织股金及基金	
2020499	其他国际组织支出	
20205	**对外合作与交流**	
2020501	出国活动	
2020502	招待活动	
2020503	在华国际会议	
2020599	其他对外合作与交流支出	
20206	**对外宣传**	
20207	**边界勘界联检**	
2020701	边界勘界	
2020702	边界联检	
2020703	边界界桩维护	
2020799	其他支出	
20299	**其他外交支出**	
203	**国防**	31,468
20301	现役部队	
20302	预备役部队	4,272
20303	民兵	15,220
20304	国防科研事业	
20305	专项工程	
20399	其他国防支出	11,976
204	**公共安全**	915,985
20401	**武装警察**	63,663
2040101	内卫	9,563
2040102	边防	13,122
2040103	消防	29,979
2040104	警卫	1,235
2040105	黄金	59

2040106	森林	9,142
2040107	水电	
2040108	交通	10
2040199	其他武装警察支出	553
20402	**公安**	506,502
2040201	行政运行	306,911
2040202	一般行政管理事务	52,844
2040203	机关服务	1,080
2040204	治安管理	22,590
2040205	国内安全保卫	1,434
2040206	刑事侦查	6,380
2040207	经济犯罪侦查	847
2040208	出入境管理	4,016
2040209	行动技术管理	537
2040210	防范和处理邪教犯罪	139
2040211	禁毒管理	4,975
2040212	道路交通管理	25,284
2040213	网络侦控管理	3,043
2040214	反恐怖	1,098
2040215	居民身份证管理	2,945
2040216	网络运行及维护	3,120
2040217	拘押收教场所管理	18,920
2040218	警犬繁育及训养	79
2040219	信息化建设	2,811
2040250	事业运行	420
2040299	其他公安支出	47,029
20403	**国家安全**	26,118
2040301	行政运行	20,439
2040302	一般行政管理事务	1,006
2040303	机关服务	
2040304	安全业务	2,968
2040350	事业运行	
2040399	其他国家安全支出	1,705

20404	**检察**	76,084
2040401	行政运行	51,459
2040402	一般行政管理事务	7,918
2040403	机关服务	
2040404	查办和预防职务犯罪	1,615
2040405	公诉和审判监督	627
2040406	侦查监督	197
2040407	执行监督	145
2040408	控告申诉	79
2040409	“两房”建设	7,434
2040450	事业运行	1
2040499	其他检察支出	6,609
20405	**法院**	111,332
2040501	行政运行	60,603
2040502	一般行政管理事务	10,348
2040503	机关服务	5
2040504	案件审判	6,509
2040505	案件执行	1,496
2040506	“两庭”建设	12,007
2040550	事业运行	17
2040599	其他法院支出	20,347
20406	**司法**	27,272
2040601	行政运行	18,190
2040602	一般行政管理事务	1,636
2040603	机关服务	126
2040604	基层司法业务	1,162
2040605	普法宣传	1,324
2040606	律师公证管理	885
2040607	法律援助	962
2040608	司法统一考试	70
2040609	仲裁	24
2040650	事业运行	997
2040699	其他司法支出	1,896

20407	**监狱**	70,903
2040701	行政运行	34,195
2040702	一般行政管理事务	
2040703	机关服务	
2040704	犯人生活	16,445
2040705	犯人改造	5,744
2040706	狱政设施建设	11,053
2040750	事业运行	
2040799	其他监狱支出	3,466
20408	**劳教**	14,349
2040801	行政运行	7,534
2040802	一般行政管理事务	152
2040803	机关服务	
2040804	劳教人员生活	1,356
2040805	劳教人员教育	1,301
2040806	所政设施建设	3,680
2040850	事业运行	
2040899	其他劳教支出	326
20409	**国家保密**	862
2040901	行政运行	237
2040902	一般行政管理事务	115
2040903	机关服务	
2040904	保密技术	58
2040905	保密管理	113
2040950	事业运行	39
2040999	其他国家保密支出	300
20410	**缉私警察**	
2041001	行政运行	
2041002	一般行政管理事务	
2041003	专项缉私活动支出	
2041004	缉私情报	
2041005	禁毒及缉毒	
2041006	网络运行及维护	

2041007	警服购置	
2041008	其他缉私警察支出	
20499	**其他公共安全支出**	18,900
205	**教育**	2,332,923
20501	**教育管理事务**	41,117
2050101	行政运行	15,793
2050102	一般行政管理事务	2,900
2050103	机关服务	1,028
2050199	其他教育管理事务支出	21,396
20502	**普通教育**	1,849,331
2050201	学前教育	42,828
2050202	小学教育	762,556
2050203	初中教育	457,480
2050204	高中教育	240,742
2050205	高等教育	233,168
2050206	化解农村“普九”债务试点支出	11,854
2050299	其他普通教育支出	100,703
20503	**职业教育**	201,402
2050301	初等职业教育	1,504
2050302	中专教育	68,315
2050303	技校教育	12,929
2050304	职业高中教育	28,301
2050305	高等职业教育	49,438
2050399	其他职业教育支出	40,915
20504	**成人教育**	3,069
2050401	成人初等教育	1,050
2050402	成人中等教育	672
2050403	成人高等教育	325
2050404	成人广播电视教育	379
2050499	其他成人教育支出	643
20505	**广播电视教育**	2,140
2050501	广播电视学校	1,867
2050502	教育电视台	262

2050599	其他广播电视教育支出	11
20506	**留学教育**	
2050601	出国留学教育	
2050602	来华留学教育	
2050699	其他留学教育支出	
20507	**特殊教育**	8,226
2050701	特殊学校教育	7,770
2050702	工读学校教育	448
2050799	其他特殊教育支出	8
20508	**教师进修及干部继续教育**	43,437
2050801	教师进修	21,398
2050802	干部教育	19,509
2050899	其他教师进修及干部继续教育支出	2,530
20509	**教育附加及基金支出**	151,809
2050901	教育费附加支出	151,809
20599	**其他教育支出**	32,392
206	**科学技术**	256,281
20601	**科学技术管理事务**	11,940
2060101	行政运行	6,545
2060102	一般行政管理事务	3,169
2060103	机关服务	101
2060199	其他科学技术管理事务支出	2,125
20602	**基础研究**	11,092
2060201	机构运行	2,567
2060202	重点基础研究规划	
2060203	自然科学基金	1,523
2060204	重点实验室及相关设施	1,055
2060205	重大科学工程	
2060206	专项基础科研	1,041
2060207	专项技术基础	
2060299	其他基础研究支出	4,906
20603	**应用研究**	24,892
2060301	机构运行	10,071

2060302	社会公益研究	8,390
2060303	高技术研究	1,481
2060304	专项科研试制	151
2060399	其他应用研究支出	4,799
20604	**技术研究与开发**	118,582
2060401	机构运行	350
2060402	应用技术研究与开发	22,693
2060403	产业技术研究与开发	58,802
2060404	科技成果转化与扩散	16,963
2060499	其他技术研究与开发支出	19,774
20605	**科技条件与服务**	36,863
2060501	机构运行	2,084
2060502	技术创新服务体系	5,705
2060503	科技条件专项	10,570
2060599	其他科技条件与服务支出	18,504
20606	**社会科学**	4,986
2060601	社会科学研究机构	1,398
2060602	社会科学研究	2,101
2060603	社科基金支出	
2060699	其他社会科学支出	1,487
20607	**科学技术普及**	11,780
2060701	机构运行	3,845
2060702	科普活动	4,627
2060703	青少年科技活动	314
2060704	学术交流活动	589
2060705	科技馆站	731
2060799	其他科学技术普及支出	1,674
20608	**科技交流与合作**	1,317
2060801	国际交流与合作	573
2060802	重大科技合作项目	
2060899	其他科技交流与合作支出	744
20699	**其他科学技术支出**	34,829
2069901	科技奖励	3,227

2069902	核应急	
2069903	转制科研机构	91
2069999	其他科学技术支出	31,511
207	**文化体育与传媒**	224,251
20701	**文化**	90,035
2070101	行政运行	9,306
2070102	一般行政管理事务	3,823
2070103	机关服务	599
2070104	图书馆	11,779
2070105	文化展示及纪念机构	2,578
2070106	艺术表演场所	10,979
2070107	艺术表演团体	15,839
2070108	文化活动	2,685
2070109	群众文化	9,746
2070110	文化交流与合作	652
2070111	文化创作与保护	1,909
2070112	文化市场管理	1,505
2070199	其他文化支出	18,635
20702	**文物**	29,372
2070201	行政运行	292
2070202	一般行政管理事务	88
2070203	机关服务	20
2070204	文物保护	9,343
2070205	博物馆	16,142
2070206	历史名城与古迹	2,143
2070299	其他文物支出	1,344
20703	**体育**	34,028
2070301	行政运行	2,171
2070302	一般行政管理事务	1,685
2070303	机关服务	748
2070304	运动项目管理	7,784
2070305	体育竞赛	2,456
2070306	体育训练	5,513

2070307	体育场馆	4,364
2070308	群众体育	4,977
2070309	体育交流与合作	267
2070399	其他体育支出	4,063
20704	**广播影视**	53,445
2070401	行政运行	5,221
2070402	一般行政管理事务	792
2070403	机关服务	123
2070404	广播	6,358
2070405	电视	14,319
2070406	电影	739
2070407	广播电视监控	782
2070499	其他广播影视支出	25,111
20705	**新闻出版**	2,815
2070501	行政运行	619
2070502	一般行政管理事务	100
2070503	机关服务	
2070504	新闻通讯	119
2070505	出版发行	506
2070506	版权管理	
2070507	出版市场管理	122
2070599	其他新闻出版支出	1,349
20799	**其他文化体育与传媒支出(款)**	14,556
2079902	宣传文化发展专项支出	4,741
2079999	其他文化体育与传媒支出(项)	9,815
208	**社会保障和就业**	1,092,914
20801	**社会保障和就业管理事务**	43,078
2080101	行政运行	8,805
2080102	一般行政管理事务	1,038
2080103	机关服务	94
2080104	综合业务管理	367
2080105	劳动保障监察	1,969
2080106	就业管理事务	2,619

2080107	社会保险业务管理事务	1,536
2080108	金保工程	43
2080109	社会保险经办机构	18,296
2080110	劳动关系和维权	462
2080111	公共就业服务和职业技能鉴定机构	1,974
2080199	其他社会保障和就业管理事务支出	5,875
20802	**民政管理事务**	51,133
2080201	行政运行	12,606
2080202	一般行政管理事务	975
2080203	机关服务	289
2080204	拥军优属	3,921
2080205	老龄事务	3,936
2080206	民间组织管理	361
2080207	行政区划和地名管理	1,454
2080208	基层政权和社区建设	13,875
2080209	部队供应	575
2080299	其他民政管理事务支出	13,141
20803	**财政对社会保险基金的补助**	35,619
2080301	财政对基本养老保险基金的补助	6,524
2080302	财政对失业保险基金的补助	64
2080303	财政对基本医疗保险基金的补助	8,878
2080304	财政对工伤保险基金的补助	47
2080305	财政对生育保险基金的补助	75
2080399	财政对其他社会保险基金的补助	20,031
20804	**补充全国社会保障基金**	
2080401	用国有股减持收入补充基金	
2080402	用其他财政资金补充基金	
20805	**行政事业单位离退休**	575,064
2080501	行政单位离退休	215,096
2080502	事业单位离退休	339,420
2080503	离退休人员管理机构	3,582
2080599	其他行政事业单位离退休支出	16,966
20806	**企业改革补助**	26,281

2080601	企业关闭破产补助	18,809
2080602	厂办大集体改革补助	
2080699	其他企业改革发展补助	7,472
20807	**就业补助**	57,856
2080701	劳动力市场建设	3,099
2080702	职业培训补贴	10,193
2080703	职业介绍补贴	3,304
2080704	社会保险补贴	11,208
2080705	岗位补贴	2,907
2080706	小额担保贷款贴息	653
2080707	补充小额贷款担保基金	535
2080709	职业技能鉴定补贴	855
2080710	特定政策补助支出	378
2080799	其他就业补助支出	24,724
20808	**抚恤**	57,926
2080801	死亡抚恤	8,489
2080802	伤残抚恤	5,978
2080803	在乡复员、退伍军人生活补助	13,012
2080804	优抚事业单位	2,385
2080805	义务兵优待	10,029
2080899	其他优抚支出	18,033
20809	**退役安置**	30,568
2080901	退伍军人安置	5,723
2080902	军队移交政府的离退休人员安置	20,791
2080903	军队移交政府离退休干部管理机构	2,555
2080999	其他退役安置支出	1,499
20810	**社会福利**	20,689
2081001	儿童福利	1,273
2081002	老年人福利	1,476
2081003	假肢矫形	
2081004	殡葬	4,589
2081005	社会福利事业单位	9,120
2081099	其他社会福利支出	4,231

20811	**残疾人事业**	11,297
2081101	行政运行	3,183
2081102	一般行政管理事务	333
2081103	机关服务	32
2081104	残疾人康复	2,262
2081105	残疾人就业和扶贫	826
2081106	残疾人体育	2,882
2081199	其他残疾人事业支出	1,779
20812	**城市居民最低生活保障**	30,501
20813	**其他城镇社会救济**	4,118
2081301	流浪乞讨人员救助	2,093
2081399	其他城镇社会救济支出	2,025
20815	**自然灾害生活救助**	32,962
2081501	中央自然灾害生活补助	4,601
2081502	地方自然灾害生活补助	5,790
2081503	自然灾害灾后重建补助	16,160
2081599	其他自然灾害生活救助支出	6,411
20816	**红十字事业**	1,775
2081601	行政运行	807
2081602	一般行政管理事务	686
2081603	机关服务	9
2081699	其他红十字事业支出	273
20817	**农村最低生活保障**	53,742
20818	**其他农村社会救济**	17,836
2081801	五保供养	6,791
2081899	其他农村社会救济支出	11,045
20899	**其他社会保障和就业支出**	42,469
210	医疗卫生	742,741
21001	**医疗卫生管理事务**	19,057
2100101	行政运行	11,496
2100102	一般行政管理事务	2,680
2100103	机关服务	343
2100199	其他医疗卫生管理事务支出	4,538

21002	**医疗服务**	74,514
2100201	综合医院	45,079
2100202	中医医院	9,284
2100203	传染病医院	4,555
2100204	口腔医院	349
2100205	精神病医院	5,144
2100206	其他专科医院	4,050
2100207	福利医院	594
2100208	行业医院	737
2100209	处理医疗欠费	379
2100299	其他医疗服务支出	4,343
21003	**社区卫生服务**	20,306
2100301	社区公共卫生服务	11,753
2100302	社区卫生专项	6,675
2100399	其他社区卫生服务支出	1,878
21004	**医疗保障**	483,511
2100401	行政单位医疗	73,892
2100402	事业单位医疗	72,485
2100403	公务员医疗补助	10,843
2100404	优抚对象医疗补助	7,440
2100405	城市医疗救助	2,604
2100406	新型农村合作医疗	157,603
2100407	农村医疗救助	3,965
2100408	城镇居民基本医疗保险	21,338
2100499	其他医疗保障支出	133,341
21005	**疾病预防控制**	42,275
2100501	疾病预防控制机构	21,027
2100502	突发公共卫生事件应急处理	1,980
2100503	重大疾病预防控制	5,120
2100504	其他疾病预防控制专项	3,744
2100599	其他疾病预防控制支出	10,404
21006	**卫生监督**	8,595
2100601	卫生监督机构	7,049

2100602	卫生监督专项	1,388
2100699	其他卫生监督支出	158
21007	**妇幼保健**	13,436
2100701	妇幼保健机构	9,875
2100702	妇幼保健专项	1,796
2100799	其他妇幼保健支出	1,765
21008	**农村卫生**	66,131
2100801	乡镇卫生院	53,164
2100802	农村卫生专项	8,239
2100899	其他农村卫生支出	4,728
21009	**中医药**	1,961
2100901	中医（民族医）药专项	1,796
2100999	其他中医药支出	165
21099	**其他医疗卫生支出**	12,955
211	**环境保护**	140,264
21101	**环境保护管理事务**	15,078
2110101	行政运行	8,594
2110102	一般行政管理事务	820
2110103	机关服务	570
2110104	环境保护宣传	448
2110105	环境保护法规、规划及标准	197
2110106	环境国际合作及履约	
2110107	环境保护行政许可	51
2110199	其他环境保护管理事务支出	4,398
21102	**环境监测与监察**	4,240
2110203	建设项目环评审查与监督	192
2110204	核与辐射安全监督	95
2110299	其他环境监测与监察支出	3,953
21103	**污染防治**	76,210
2110301	大气	40
2110302	水体	24,060
2110303	噪声	
2110304	固体废弃物与化学品	6,916

2110305	放射源和放射性废物监管	32
2110306	辐射	
2110307	排污费支出	36,277
2110399	其他污染防治支出	8,885
21104	**自然生态保护**	4,555
2110401	生态保护	1,003
2110402	农村环境保护	2,680
2110403	自然保护区	331
2110404	生物及物种资源保护	
2110499	其他自然生态保护支出	541
21105	**天然林保护**	
2110501	森林管护	
2110502	社会保险补助	
2110503	政策性社会性支出补助	
2110504	职工分流安置	
2110505	职工培训	
2110506	天然林保护工程建设	
2110599	其他天然林保护支出	
21106	**退耕还林**	
2110601	粮食折现挂账贴息	
2110602	退耕现金	
2110603	退耕还林粮食折现补贴	
2110604	退耕还林粮食费用补贴	
2110605	退耕还林工程建设	
2110699	其他退耕还林支出	
21107	**风沙荒漠治理**	
2110701	京津风沙源禁牧舍饲粮食折现补助	
2110702	京津风沙源治理禁牧舍饲粮食折现挂账贴息	
2110703	京津风沙源治理禁牧舍饲粮食费用补贴	
2110704	京津风沙源治理工程建设	
2110799	其他风沙荒漠治理支出	
21108	**退牧还草**	
2110801	退牧还草粮食折现补贴	

2110802	退牧还草粮食费用补贴	
2110803	退牧还草粮食折现挂账贴息	
2110899	其他退牧还草支出	
21109	**已垦草原退耕还草**	
21110	**能源节约利用**	16,920
21111	**污染减排**	18,166
2111101	环境监测与信息	7,941
2111102	环境执法监察	2,905
2111103	减排专项支出	6,812
2111199	其他污染减排支出	508
21112	**可再生能源**	1,692
21199	**其他环境保护支出**	3,403
212	**城乡社区事务**	750,936
21201	**城乡社区管理事务**	134,931
2120101	行政运行	36,142
2120102	一般行政管理事务	5,712
2120103	机关服务	343
2120104	城管执法	28,057
2120105	工程建设标准规范编制与监管	2,714
2120106	工程建设管理	6,429
2120107	市政公用行业市场监管	1,202
2120108	国家重点风景区规划与保护	
2120109	住宅建设与房地产市场监管	757
2120110	执业资格注册、资质审查	352
2120199	其他城乡社区管理事务支出	53,223
21202	**城乡社区规划与管理**	25,134
21203	**城乡社区公共设施**	255,225
2120301	沉陷区治理	34
2120302	棚户区改造	80
2120399	其他城乡社区公共设施支出	255,111
21204	**城乡社区住宅**	43,640
2120401	公有住房建设和维修改造支出	287
2120402	廉租住房支出	37,831

2120499	其他城乡社区住宅支出	5,522
21205	**城乡社区环境卫生**	143,339
21206	**建设市场管理与监督**	2,347
21299	**其他城乡社区事务支出**	146,320
213	**农林水事务**	804,268
21301	**农业**	391,323
2130101	行政运行	36,256
2130102	一般行政管理事务	2,775
2130103	机关服务	338
2130104	农业事业机构	49,227
2130105	农垦	2,662
2130106	技术推广	24,194
2130107	技能培训	4,631
2130108	病虫害控制	17,980
2130109	农产品质量安全	6,189
2130110	执法监管	4,066
2130111	信息服务	1,244
2130112	农村及农业宣传	1,388
2130113	农业资金审计	134
2130114	对外交流与合作	751
2130115	耕地地力保护	2,471
2130116	草原草场保护	
2130117	渔业及水域保护	2,025
2130118	农业资源调查和区划	392
2130119	灾害救助	8,733
2130120	稳定农民收入补贴	9,784
2130121	农业结构调整补贴	2,908
2130122	农业生产资料补贴	18,595
2130123	农业生产保险补贴	3,561
2130124	农民合作经济组织	1,274
2130125	农产品加工与促销	4,745
2130126	农村公益事业	25,414
2130127	垦区公共支出	

2130128	垦区公益事业	267
2130131	农业国有资产维护	60
2130132	农业前期工作与政策研究	333
2130133	农民收入统计与负担监测	94
2130134	农业产业化	17,368
2130135	农业资源保护	418
2130136	草原资源监测	
2130137	外来物种管理	
2130138	农村能源综合建设	8,218
2130139	农村人畜饮水	7,178
2130141	村级债务化解	
2130142	农村道路建设	5,497
2130143	对村民委员会和村党支部的补助	34,965
2130144	对村集体经济组织的补助	4,202
2130145	对村级一事一议的补助	2
2130199	其他农业支出	80,984
21302	**林业**	105,188
2130201	行政运行	18,263
2130202	一般行政管理事务	281
2130203	机关服务	31
2130204	林业事业机构	14,132
2130205	森林培育	9,282
2130206	林业技术推广	1,071
2130207	森林资源管理	455
2130208	森林资源监测	426
2130209	森林生态效益补偿	25,773
2130210	林业自然保护区	2,552
2130211	动植物保护	399
2130212	湿地保护	90
2130213	林业执法与监督	3,344
2130214	森林防火	3,763
2130215	林业有害生物防治	2,399
2130216	林业检疫检测	184

2130217	防沙治沙	40
2130218	林业质量安全	26
2130219	林业工程与项目管理	165
2130220	林业对外合作与交流	70
2130221	林业产业化	638
2130222	技能培训	65
2130223	信息管理	44
2130224	林业政策制定与宣传	42
2130225	林业资金审计稽查	
2130226	林区公共支出	8
2130227	林业贷款贴息	1,121
2130299	其他林业支出	20,524
21303	**水利**	184,668
2130301	行政运行	13,394
2130302	一般行政管理事务	710
2130303	机关服务	952
2130304	水利行业业务管理	6,771
2130305	水利工程建设	67,357
2130306	水利工程运行与维护	12,039
2130307	长江黄河等流域管理	
2130308	水利前期工作	1,521
2130309	水利执法监督	1,166
2130310	水土保持	6,676
2130311	水资源管理与保护	3,031
2130312	水质监测	141
2130313	水文测报	1,296
2130314	防汛	10,217
2130315	抗旱	1,594
2130316	小型农田水利	25,139
2130317	水利技术推广和培训	1,320
2130318	国际河流治理与管理	
2130319	三峡建设管理事务	
2130321	划转大中型水库移民后期扶持基金	12,191

2130331	水资源费支出	4,478
2130332	砂石资源费支出	460
2130333	信息管理	280
2130334	水利建设移民支出	288
2130399	其他水利支出	13,647
21304	**南水北调**	
2130401	行政运行	
2130402	一般行政管理事务	
2130403	机关服务	
2130404	南水北调工程建设	
2130405	政策研究与信息管理	
2130406	工程稽查	
2130407	前期工作	
2130408	南水北调技术推广和培训	
2130409	环境、移民及水资源管理与保护	
2130499	其他南水北调支出	
21305	**扶贫**	59,466
2130501	行政运行	859
2130502	一般行政管理事务	370
2130503	机关服务	10
2130504	农村基础设施建设	32,582
2130505	生产发展	7,355
2130506	社会发展	2,895
2130507	扶贫贷款奖补和贴息	1,984
2130508	“三西”农业建设专项补助	
2130550	扶贫事业机构	6
2130599	其他扶贫支出	13,405
21306	**农业综合开发**	48,317
2130601	机构运行	411
2130602	土地治理	30,595
2130603	产业化经营	9,208
2130604	科技示范	504
2130605	贷款贴息	314

2130699	其他农业综合开发支出	7,285
21399	**其他农林水事务支出**	15,306
214	**交通运输**	456,079
21401	**公路水路运输**	207,974
2140101	行政运行	13,251
2140102	一般行政管理事务	1,984
2140103	机关服务	
2140104	公路新建	31,293
2140105	公路改建	29,281
2140106	公路养护	1,313
2140107	特大型桥梁建设	2,065
2140108	公路路政管理	1,312
2140109	公路和运输信息化建设	81
2140110	公路和运输安全	290
2140111	公路还贷专项	13,481
2140112	公路运输管理	1,505
2140113	公路客货运站（场）建设	33
2140114	公路和运输技术标准化建设	
2140116	公路运输管理费支出	21,029
2140121	车辆购置税支出	60,857
2140122	港口设施	284
2140123	航道维护	1,444
2140124	安全通信	
2140125	三峡库区通航管理	
2140126	航务管理	1,981
2140127	船舶检验	7
2140128	救助打捞	120
2140129	内河运输	
2140130	远洋运输	
2140131	海事管理	195
2140133	航标事业发展支出	15
2140135	内河航道养护费支出	321
2140136	水路运输管理费支出	1,799

2140140	车辆购置税用于地震灾后恢复重建的支出	235
2140199	其他公路水路运输支出	23,798
21402	**铁路运输**	103,339
2140201	行政运行	265
2140202	一般行政管理事务	196
2140203	机关服务	
2140204	铁路路网建设	81,388
2140205	铁路还贷专项	1,416
2140206	铁路安全	22
2140207	铁路专项运输	
2140299	其他铁路运输支出	20,052
21403	**民用航空运输**	203
2140301	行政运行	11
2140302	一般行政管理事务	
2140303	机关服务	
2140304	机场建设	120
2140305	空管系统建设	
2140306	民航还贷专项支出	
2140307	民用航空安全	
2140308	民航专项运输	
2140309	民航政策性购机专项支出	
2140399	其他民用航空运输支出	72
21499	**其他交通运输支出**	144,563
2149901	公共交通运营补助	20,102
2149999	其他交通运输用支出	124,461
215	**工业商业金融等事务**	880,165
21501	**采掘业**	15,511
2150101	行政运行	698
2150102	一般行政管理事务	
2150103	机关服务	10,579
2150104	煤炭勘探开采和洗选	3,875
2150105	石油和天然气勘探开采	
2150106	黑色金属矿勘探和采选	

2150107	有色金属矿勘探和采选	40
2150108	非金属矿勘探和采选	
2150199	其他采掘业支出	319
21502	**制造业**	57,844
2150201	行政运行	3,570
2150202	一般行政管理事务	
2150203	机关服务	
2150204	纺织业	83
2150205	医药制造业	281
2150206	非金属矿物制品业	30
2150207	通信设备、计算机及其他电子设备制造业	39,897
2150208	交通运输设备制造业	5,000
2150209	电气机械及器材制造业	240
2150210	工艺品及其他制造业	1,176
2150212	石油加工、炼焦及核燃料加工业	90
2150213	化学原料及化学制品制造业	111
2150214	黑色金属冶炼及压延加工业	62
2150215	有色金属冶炼及压延加工业	
2150299	其他制造业支出	7,304
21503	**建筑业**	899
2150301	行政运行	
2150302	一般行政管理事务	65
2150303	机关服务	
2150399	其他建筑业支出	834
21504	**电力**	1,007
2150401	行政运行	
2150402	一般行政管理事务	6
2150403	机关服务	
2150404	电力监管	
2150405	电力稽查	
2150406	争议调节	
2150407	安全事故调查	
2150408	电力市场建设	20

2150409	电力输送改革试点	
2150410	信息系统建设	
2150416	三峡库区移民专项支出	
2150417	电力改革专项支出	
2150450	事业运行	
2150499	其他电力支出	981
21505	**信息产业**	29,576
2150501	行政运行	1,002
2150502	一般行政管理事务	67
2150503	机关服务	
2150504	邮政普遍服务与特殊服务	
2150505	战备应急	
2150506	信息安全建设	
2150507	专用通信	660
2150508	无线电监管	15,680
2150509	信息产业战略研究与标准制定	
2150510	信息产业支持	5,460
2150511	电子专项工程	376
2150513	行业监管	
2150514	军工电子	
2150515	技术基础研究	
2150599	其他信息产业支出	6,331
21506	**旅游业**	26,872
2150601	行政运行	4,561
2150602	一般行政管理事务	1,493
2150603	机关服务	75
2150604	旅游宣传	3,550
2150605	旅游行业业务管理	1,832
2150699	其他旅游业支出	15,361
21507	**涉外发展**	41,706
2150701	行政运行	459
2150702	一般行政管理事务	78
2150703	机关服务	99

2150704	外经贸发展专项资金	39,792
2150707	外商投资环境建设补助资金	139
2150799	其他涉外发展支出	1,139
21508	**粮油事务**	184,606
2150801	行政运行	6,607
2150802	一般行政管理事务	958
2150803	机关服务	
2150804	粮食专项审计	17
2150805	粮食信息统计	67
2150806	粮食专项业务活动	488
2150807	国家粮油差价补贴	2,106
2150808	储备粮油利息费用补贴	1,179
2150809	储备粮油差价补贴	1,508
2150810	储备粮食移库费用补贴	
2150811	储备粮（油）库建设	11,822
2150812	粮食财务挂账利息补贴	238
2150813	粮食财务挂账消化款	40
2150814	处理陈化粮补贴	
2150815	粮食风险基金	149,679
2150816	粮食综合直补	162
2150817	最低收购价政策支出	
2150850	事业运行	233
2150899	其他粮油事务支出	9,502
21509	**商业流通事务**	29,963
2150901	行政运行	4,705
2150902	一般行政管理事务	108
2150903	机关服务	261
2150904	棉花储备	
2150905	食糖储备	
2150906	肉类储备	182
2150907	化肥储备	997
2150908	农药储备	
2150909	边销茶储备	

2150910	羊毛储备	
2150911	处理商业物资挂账补贴	27
2150912	处理供销社挂账利息补贴	118
2150913	消化供销社挂账本金补贴	110
2150914	棉花专项补贴	
2150915	农业生产资料专项补贴	110
2150916	食品流通安全补贴	361
2150917	市场监测及信息管理	70
2150918	民贸网点贷款贴息	
2150919	医药储备	50
2150920	石油储备	
2150921	国家留成油串换国家储备油支出	
2150950	事业运行	708
2150999	其他商业流通事务支出	22,156
21510	**物资储备**	930
2151001	行政运行	134
2151002	一般行政管理事务	
2151003	机关服务	
2151004	铁路专用线	
2151005	护库武警和民兵支出	
2151006	物资保管与保养	
2151007	专项贷款利息	5
2151008	物资收储	700
2151009	物资转移	
2151010	物资轮换	
2151011	仓库建设	
2151012	仓库安防	
2151050	事业运行	58
2151099	其他物资储备支出	33
21511	**金融业**	1,233
2151101	行政运行	36
2151102	一般行政管理事务	1
2151103	机关服务	

2151104	货币发行	
2151105	金融服务	140
2151106	安全防卫	
2151107	反洗钱及反假币	
2151108	重点金融机构监管	
2151109	金融稽查与案件处理	
2151110	金融行业电子化建设	20
2151111	从业人员资格考试	
2151112	中央银行亏损补贴	
2151113	政策性银行亏损补贴	
2151115	商业银行贷款贴息	
2151116	补充资本金	
2151117	风险基金补助	
2151150	事业运行	
2151199	其他金融业支出	1,036
21512	**烟草事务**	58
2151201	行政运行	
2151202	一般行政管理事务	15
2151203	机关服务	
2151204	烟草行业发展资金支出	
2151205	烟草税改亏损补贴	
2151206	烟草打假	1
2151299	其他烟草事务支出	42
21513	**安全生产**	10,106
2151301	行政运行	5,081
2151302	一般行政管理事务	778
2151303	机关服务	110
2151304	国务院安委会专项	
2151305	安全监管监察专项	2,128
2151306	应急救援支出	39
2151307	煤炭安全	
2151399	其他安全生产支出	1,970
21514	**国有资产监管**	10,843

2151401	行政运行	2,686
2151402	一般行政管理事务	1,212
2151403	机关服务	
2151404	国有企业监事会专项	40
2151405	中央企业专项管理	
2151499	其他国有资产监管支出	6,905
21515	**中小企业事务**	56,993
2151501	行政运行	1,093
2151502	一般行政管理事务	182
2151503	机关服务	11
2151504	科技型中小企业技术创新基金	3,796
2151505	中小企业发展专项	29,930
2151599	其他中小企业事务支出	21,981
21518	**石油价格改革财政补贴**	215,852
2151801	渔业	167,038
2151802	林业	4,118
2151803	城市公交	27,305
2151804	农村道路客运	8,820
2151805	出租车	8,571
21599	**其他工业商业金融等事务支出(款)**	196,166
2159901	黄金事务	120
2159902	建设项目贷款贴息	6,003
2159904	技术改造支出	7,189
2159905	中药材扶持资金支出	
2159906	清洁生产专项支出	125
2159999	其他工业商业金融等事务用支出(项)	182,729
218	**地震灾后恢复重建支出**	49,229
21801	**倒塌毁损民房恢复重建**	30,915
2180101	农村居民住宅恢复重建	1,409
2180102	城镇居民住宅恢复重建	29,506
21802	**基础设施恢复重建**	2,640
2180201	公路	2,640
2180202	桥梁	

2180203	铁路路网	
2180204	机场	
2180205	水运港口设施	
2180206	运政设施	
2180208	邮政设施	
2180209	水利工程	
2180210	供水	
2180211	供气	
2180212	市政道路、桥梁	
2180213	排水管道	
2180214	污水处理设施	
2180215	公交设施	
2180299	其他基础设施恢复重建支出	
21803	**公益服务设施恢复重建**	4,066
2180301	学校和其他教育设施	4,053
2180302	医院及其他医疗卫生食品药品监管设施	13
2180304	科研院所科普场馆及其他科研科普设施	
2180305	文化馆图书馆及其他文化设施	
2180306	文物事业单位博物馆及其附属设施	
2180307	广播电视台（站）及其他广播影视设施	
2180308	体育场馆及其他体育设施	
2180309	儿童福利院及其他社会保障和社会福利设施	
2180310	环境保护事业单位及环保设施	
2180311	人口和计划生育事业单位及设施	
2180312	档案事业单位及设施	
2180313	地震事业单位及设施	
2180399	其他公益服务事业单位及设施	
21804	**农业林业恢复生产和重建**	
2180401	农业生产资料补助	
2180402	损毁土地整理	
2180403	农田水利设施恢复重建	
2180404	规模化种养殖棚舍池恢复重建	
2180405	良种繁育设施恢复重建	

2180406	农林推广和服务设施恢复重建	
2180407	森林防火设施恢复重建	
2180408	受损林木恢复	
2180499	其他农业林业恢复生产和重建支出	
21805	**工商企业恢复生产和重建**	
2180501	项目投资补助	
2180502	注入资本金	
2180503	贷款贴息	
2180519	其他工商企业恢复生产和重建支出	
21806	**党政机关恢复重建**	
2180601	一般公共服务机关恢复重建支出	
2180602	公共安全机构恢复重建支出	
2180603	教育管理机构恢复重建支出	
2180604	科学技术管理机构恢复重建支出	
2180605	文化体育与传媒管理机构恢复重建支出	
2180606	社会保障和就业管理机构恢复重建支出	
2180607	医疗卫生及食品药品监督管理机构恢复重建支出	
2180608	环境保护管理机构恢复重建支出	
2180609	农林水管理机构恢复重建支出	
2180699	其他党政机关恢复重建支出	
21807	**军队武警恢复重建支出**	
2180701	军队恢复重建支出	
2180702	武警恢复重建支出	
21899	**其他恢复重建支出**	11,608
2189901	震后地质灾害治理支出	
2189909	其他恢复重建支出	11,608
229	**其他支出(类)**	807,681
22903	**住房改革支出**	112,078
2290301	住房公积金	84,810
2290302	提租补贴	18,472
2290303	购房补贴	8,796
22906	**汶川地震捐赠支出**	12,088
2290601	地震灾后恢复重建捐赠支出	10,288

2290609	其他捐赠支出	1,800
22998	**预留调资支出**	
22999	**其他支出(款)**	683,515

第五章 税制改良

过去十年，中国社会出现了一种强烈的反差，一方面，政府的税收急剧增长。另一方面，政府的公共服务责任，尤其是是能让民众直接感受的、直接关系到民众生计的政府公共服务责任却在减少。正是这种反差，让民众反问：自己交的税都到哪儿去了？交那么多税，值吗？

中国过去十几年来发生的一个重要变化就是，随着自由主义理念的传播，大多数民众已经具有了程度不等的权利意识。人们已经相信，正当的税必须是民众自愿授予政府的。这种授予当然是通过民意代表来进行的，因而，很多人呼吁，各级人大、尤其是全国人大及其常委会成为真正代表民意的机构，并承担起就税的重大问题进行决策的责任。

当下的中国，需要一场税制改革。这场税制改革的关键是从宪政层面上确立税的自愿性原则，从现实角度看，是落实人大对税权和预算权的掌控。

1. 现行税制弊端

从前面几章的内容可以看出，中国目前的税制说不上是合适的税制，不管是其征税的理论基础，还是切实执行的税法制度，都离现代国家通行的做法相差甚远，与世界潮流格格不入。从根本上说，当前中国税制的弊端表现在两个方面：

一是政府单方面强制征税，且征管方式混乱随意。

税收法定原则，即税收必须要经过公民的授权，是现代社会广泛认同的原则。而中国目前的税收立法上，经过立法机构制定的法律只有《个人所得税法》、《企业所得税法》和《税收征管法》，其它都是依据人大授权国务院制定的暂行条例来征收，征税的行政本位突出，没有国家宪法和法律作为依据，使得税收的合法性不足。

1984 年，根据国务院的建议，全国人大颁布了一道授权国务院拟定有关税收条例，决定授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制。依据这一条例，税法中的实体法部分基本上都是由国务院及其主管行政部门制定的，制定和征收赋税成为了政府部门几乎不受控制的权力，而且国务院把这项权力下放给财政部、国家税务总局、海关甚至省级地方政府，制定出各种犬牙交错的规章制度。

在很多国家，行政首长比如总统或首相、总理，也是由民众自由而直接地选举产生的，或者由通过自由而直接选举产生的下院的多数党领袖自动担任，

因而，可以推定，这些的行政首长尚能在一定程度上反映民众的意愿。但即便如此，大多数国家也规定，他们无权就重大的税事进行决定，比如，他们无权决定开征一种新税。这是议会的专属权力。在中国，最高行政首长本身不是民众自由而直接选举产生的，选举他的全国人大也不是民众自由而直接选举产生，然而，就是这样的行政首长，却可以通过颁布条例的方式对民众开征一种税。通过如此程序开征的税，当然只能是政府强加于民众的义务，而不可能是民众对政府的授予。

政府单方面的强制收税是不受监督和制约的，除了国家税务局、地方税务局、海关和财政系统这些正规的税务系统以外，其它行政部门也可以自行制定各种条例、发出各种通知、拟定各种规章来收取“暗税”。无论是税务系统的正规税收还是非税务系统的暗税，其法规体系都是非常混乱和随意的。由全国人大及其常委会通过的税收法律只有区区三部，但由国务院发布的各税种的“暂行条例”、“实施细则”有数十种，财政部和税务总局发布的涉税“细则”、“文件”和“通知”数以百计，中央政府其他部门批准收费的文件和行政法规中的罚款规定数以千计，各省级、副省级政府及其财政、税务、物价部门发布的涉及税务和收费的“文件”、“通知”、“批复”和“函”以及其他各部门发布的批准收费文件数以万计；还有低层级政府及其职能部门违法越权发布的各种乱收费乱罚款文件等数以十万、百万计。

由于政府单方面强制制定的税规合法性不足，权威性不高，民众对税收的认可度很低，所以政府无法通过文明的手段确保应征税款按期入库，只有动辄以国家暴力相威胁才能收到税。在实际运作中，税收征管存在着严重的行政指令性特征。税务机关将税收指标作为考核税务机关工作人员的唯一标准，并以此进行税务官员的升迁提拔，大大助长了税务机关的行政不作为、滥作为和乱作为作风。税收工作人员在老百姓心目中，成了人人可憎、毫无人情味的人物。具体表现为以下四个特点：

第一，行政性指令+公司化激励。现在大多地方税务局都采用了一种商业化的公司运作模式和行政鼓励模式相结合的税收管理体制：将税收额度与个人绩效、升迁提拔相结合。既有强烈的行政指令性特征，同时也带有某种商业化的公司激励机制。它们有明确的利润目标——即与上级“敲定”的收入任务，它们有一套“业务员管理体制”——自局长以下，人人都是“包税人”，且征管绩效与“提成”、晋级挂钩，奖优罚劣，股室连坐，官身荣辱自在其中。

第二，“四铁精神”。所谓“四铁精神”，即：铁石心肠、铁面无私、铁的手腕、铁的纪律，被中国税务系统视为战无不胜的“葵花宝典”。但这是一些非常可怕的字眼。它透露出了浓厚的“专政”意识——对纳税人深怀敌意、充

满了深深的不信任感、暴露了强烈的征服欲与惩罚欲。所以，我们并不奇怪，在税务局的工作总结中压根儿就没有提到纳税人的权利，也极少提及纳税服务，这正是因为所谓“四铁精神”的背后逻辑，就是对一切纳税人做“有罪推定”、“刁民推定”。

第三，“税负调整”。所谓“税负调整”主要是针对“双定户”（定期定额纳税户）的。“双定户”一般是中小企业、个体工商户，他们得不到依法纳税、按率纳税的正常待遇，纳税定额须由征管机构和征管人员自由裁量。动辄调高税率 10%以上，这说明征管机构对广大中小企业的征管行为轻率随意、极端人治主义。

第四，“向征收管理要收入，向稽查要收入”。征、管、查三者本应各司其职、相互制衡，征得不合理的、征多了的、管过头了的、查得没道理的，应通过内部制衡机制予以纠正。然而，税务机关仅仅以“要收入”为管和查的唯一目的，那么，所谓的专项检查、综合整治、税务稽查也就很难避免加重征收、重复征收、野蛮征收、暴力征收的情况出现，必然对纳税人造成巨大的困扰。征管机构竟以“要收入”为荣，这说明他们的征管观念是何等的悖谬。

在这种单一的强调税收征收指标的制度体系下，中国的税务机关都将加大税收征缴力度作为工作的重中之重。而所谓“加大征管力度”，无非是以下几种手段：

1．层层设防、步步设卡。颠三倒四地发文件、下通知，让纳税人填更多的表、盖更多的章、签更多的字、跑更多的路、受更多的气、接受更多的审查、花费更多的人力物力。

2．歧视性分类、敌视性政策。将纳税人分成三六九等，诸如 A 类 B 类 C 类、“规模以上”与“规模以下”、“一般纳税人”与“小规模纳税人”、普通户与“双定户”等等。这样的歧视性分类不可小看，它实际上意味着对税法、税则、税率的越权修改，不同类别的纳税人必须按照完全不同的税率和大不相同的纳税方式缴税。比如，对“小规模纳税人”来说，增值税扭曲成了销售税，对“双定户”来说，营业税扭曲成了人头税。由此，既扩张了征管机关的自由裁量权、滋长了税务腐败，又扭曲了税制、造成了纳税人之间税负相差悬殊。有时候，纳税人为了保留其原定的类别不降级，甚至于不得不按照征管人员的授意而做假帐多报税。

3．专项行动、联合整治。这是一种“运动”式的征管方式，通常由多个政府部门联合出击，呼呼啦啦、浩浩荡荡，人哭鬼叫、惊天动地，有如鬼子进村一般。比如什么“打击偷逃养路费专项行动”、“收缴黑摩的专项行动”、“图书音像市场集中整治”、“扫黄打非月”之类。此类“运动”简单粗暴、令人生

畏，说明政府一味迷信专政手段，疏于日常管理和制度建设。除了积累社会矛盾之外，这类“运动”得不到任何积极的效果。

4．突击性检查、报复性执法。这是各部门对于“重点户”、“钉子户”们“加大征管力度”所常用的招数。一旦某个纳税人得罪了“有关部门”，就有可能被从此打入另册，受到报复性、惩罚性的超额征管。

中国税收征管体制存在的这些弊端，导致了严重的后果：第一，政府的征收成本特别高昂，达到了西方国家平均水平的 10 倍左右；第二，税收的额外负担很高，对企业、纳税人造成了极大的困扰。在税收征管大军防不胜防的无穷骚扰之下，大多数企业穷于应付、疲于奔命，为了维持正常经营而不得不普遍采取消极抵制的方式与政府周旋；第三，暴力执法式征管和变相征管等政府不良行为严重恶化了官民关系和社会秩序，对政府的形象造成了难以弥补的巨大损害。

从根本上来说，中国税制已落后于经济和社会的发展程度，已经逐渐成为中国进一步发展的障碍。不经纳税人同意，政府单方面制定税收种类和税收标准，并强制征收，而且不向公众提供对于税收的申诉和抗辩渠道，是目前中国税制最核心的问题，也是所有其他税收问题产生的根源。

除了征税的问题，另一方面，在税的使用上，没有建立真正的预算制度与审计制度。

政府单方面强制征税损害了公民税权，而政府不经公民同意开支税款，则是对公民税权的二次损害。虽然根据《预算法》，政府预算必须经人大审查和批准，但却没有相应的程序安排和制度设计，使得人大成为“只批不审”，丝毫不能履行预算审批权。

从预算审批的具体过程来看，我国的预算年度是从每年的 1 月 1 日起到当年的 12 月 31 日止，国务院每年 11 月 10 向省级政府和中央各部门下达编制年度预算草案的指示，中央各部门与省级财政部门在 1 月 10 日前汇总预算草案并报财政部。从法律上讲，只有经过人大批准的预算才具有法律效力，而我国预算年度开始后，政府部门的预算草案还仍在编写之中，我国全国人大一般在 3 月召开，省级人大一般在 1 月或 2 月召开，这样，即使人大批准了年度预算方案，预算执行也差不多过了三四个月了。全国人大召开的时间一般在十天左右，真正用于审查预算草案的时候则只二三天，地方人大开会时间则更短，在这么短的时间内，要对数万亿资金的巨额预算进行审查，即使每个人大代表都有三头六臂，也不可能完成任务，何况这些代表中真正具有专业审查能力的人并不多，人大也从来没有对财政预算展开过公共辩论，也没有人大代表对具体的政府开支进行质询，所有预算审批的活动都只流于形式，没有任何实质意义。

我国人大预算审批的是政府的预算报告，并非政府预算本身，其突出缺陷就是简陋。美国联邦政府每年提交国会的年度预算及相关文件多达 8000 多页，详实而具体，而我国很多地方的预算草案只有十几页纸，仅有类级科目 100 多条，内容粗糙，透明度低，在所列的资金中，还有相当大比例的“其它开支”连一句说明也没有，人大代表根本无法接触这些具体的数字，甚至连一些部门究竟有多少编制、需要多少经费也无从知晓。不仅政府提供的预算信息非常简陋，在会议程序上，预算审批也极不严肃，2005 年以前，财政部还会在会上对预算方案作一个简短的口头报告介绍预算方案，而从 2005 年开始，竟然以“提高会议效率、精简会议程序”为由取消了口头宣读程序。在会议上，人大代表收到的预算方案只有十多页纸，人大代表就凭这十多页纸的不完整的信息来判断中央政府一年数万亿财政开支是否合理，那是不可能的。

国际货币基金组织（IMF）专门为发展中国家和转轨国家制定的最低标准及其实施要求作参照系，上海财经大学蒋洪教授参照这一框架，对中国预算信息披露做了一个简单而非全面的评价（如下页表）：

中国预算信息披露与 IMF 最低标准要求的差距

一般原则	基本要求	中国现状
公众获得信息的难易程度	预算文件和其他财政报告中包含预算外活动	不符合
	中央政府或有负债报表与预算文件一起公开	不符合
	中央政府税收支出报表与预算文件一起公开	不符合
	中央政府准财政活动报表与预算文件一起公开	不符合
	中央政府债务规模和构成信息	不符合
	中央政府金融资产规模和构成信息	不符合
	提供汇总的财政状况和广义政府合并的财政报告	不符合
	提供与年度预算信息可比的前两个财年的预算执行结果和后两年主要预算总量的预测	不符合
	就及时公布信息做出承诺	不符合
预算编制、执行和报告的公开	预算中包含经济/职能/行政分类依据	部分符合
	预算年度中实行的新政策	基本符合
	提供中期预算框架	部分符合
	提供财政风险声明	不符合
	预算使用的主要假设：财政规则、会计基础、数据标准等	不符合
	预算文件中包含中期宏观经济和财政预测	不符合
对真实性的担保	就财政数据的质量提供具体保证	不符合

因为我国的预算制度流于形式，注定了政府开支必然是腐败横行，问题重重。于是审计制度就显得格外重要。2003 年，前任审计长李金长向全国人大常委会汇报的审计报告在网上全文公布，由此揭开了我国“审计风暴”的序幕。自 2003 年至今，每年都要刮几场“审计风暴”，凡是审计过的款项，几乎没有不存在问题的，揭露出来的大量违规违法现象让人触目惊心。每次“风暴”过后，政府部门都承诺整改，对相关责任人进行处理，但这丝毫不能遏制税款使用中的腐败。几场“风暴”过后，问题依旧，公众也开始“审美疲劳”，对审计出来的问题慢慢地麻木，对政府改良资金管理的期望也不如从前强烈。

在“审计风暴”无能为力的背后，我们应该看到这个审计制度本身的缺陷。

我国的审计是行政型审计，审计部门是政府的一个下属机构，是政府自己审自己，独立性非常差。一般说来，审计部门必须对所有预算单位进行全面审计，审计结果向社会公开，但我国的审计部门在体制实行双重领导，在行政上

隶属于本级政府行政首长领导，业务上受上级审计部门领导，审计哪些部门，审计如何进行，审计结果如何处理，都由政府自己决定，审计的结果如何往往取决于领导的意志，并没有制度化，领导关心什么，审计部门就审计什么，因为审计部门自身也是政府部门之一，与其它政府部门总存在着千丝万缕的关系，审计过程难免受各部门干扰。

行政审计的另一缺陷就是对审计出来问题只能追究行政责任，不能直接追究法律责任。每次审计风暴之后，存在问题的部门都只是被要求整改，对相关责任人进行行政处分，并不能防止下次不再出现类似问题。

因为是行政型审计，审计结果只对政府首长负责，不是对纳税人负责，所以，审计结果的处理也显得非常随意。1995 年元旦开始实施的《审计法》，其中第 36 条规定，除涉及国家秘密和被审计单位商业秘密外，“审计机关可以向政府有关部门或者向社会公布审计结果”，这里采用的是“可以”的表述，而不是“必须”的表述，这意味着审计结果公开的责任是可以任意自由裁量的。事实上，在 2003 年以前的审计报告更像一份内部情况通报，其内容的传播仅限于高层，揭露的问题及问题的处理都绕开了公众。

年复一年的“审计风暴”本身就表明，不把政府的自我监督变为社会各界的外部监督，不把职能部门的任务性审查变为广大民众基于自身利益所作的持续性追查，政府预算中的种种问题就无法解决。

历史上，因为税制的严重弊端，最终引发了重大社会危机乃至社会动乱的事例屡见不鲜。政府收支是所有政治制度的关键和基础因素之一。所以，中国需要一场彻底的税制变革。能否建立起现代意义上的公共财政体系，决定着中国社会的前途和命运。

2. 改革的方向和瓶颈

宪政主义的税制在西方国家已有数百年的实践。经验显示，这种税制相对于人类已经实践过的任何其他税制来说都要优良。

中国税制的未来就在于走向税收法定原则。这“法”是立法机构通过的法律，不包括最高行政机关所颁布的行政法规。一个宪政主义的宪法必须规定，由最接近人民、最能全面地反映各个群体民众之意愿的机构，来决定税的问题和年度预算。这个机构当然是人民直接而自由地选举产生的代议机构，即现代立法机构，它是税的决策机构，规定政府使用税款的基本原则；其次，决定关于税的重大事务，包括宏观税负总水平的确定——这一水平未必需要是精确的，但人民直接选举的立法机构必须时刻盯住人民的纳税意愿；第三，在此水平下，确定具体的税种结构；第四，再决定各税种的税率，等等。

具体而言，税的法定性就是要从“行政主导征税权”到“立法主导征税权”，从“柔性预算”到“刚性预算”，从“行政型”审计到“立法型”审计。

第一，我国人大享有的租税立法权长期处于虚置状态，这种“立法不作为”的严重违宪导致了我国目前税权被行政机关严重滥用。导致这一混乱局面的原因于 1984 年 9 月 18 日全国人大常委会通过的《关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定》，根据这一决定，全国人大常委会“决定授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制的过程中，拟定有关税收条例，以草案形式发布试行……”这就是国务院享有“委任立法”和“授权立法”的唯一依据。但按照法理，授权立法必须有授权法，授权法是授权立法的必要条件，目前的这一项“授权立法”却是在没有授权法的情况下实现的。而且我国目前现行的宪法规定属于基本法律的范畴应由全国人大制定，其常设机构只能对基本法律进行“补充、修改和解释”，即使这样，那么，一个不具备完全赋税立法权的机构有什么资格将该项立法事务“委任”给第三方行使？全国人大常委会的“授权立法”本身就是违宪的，应属无效。全国人大收回“征税立法权”是法律的应有之义，也是必然趋势。

第二，全国人大常委会应该成为国家财政预算的常设机构，在财政收入方面，应将预算外收入等“暗税”通过“费改税”转化为税收收入，纳入人大的预算控制之内，提高税收收入在国家财政收入的比例。还应该改革预算年限，我国目前的预算年限是从公历 1 月 1 日至 12 月 31 日，这种规定与全国人大每年 3 月份召开的宪法惯例不相吻合，使政府预算的编制与执行与人大审批预算的时间不衔接，预算的效力与权威性大打折扣，影响了预算法案作为法律的时效性和严肃性。必须延长预算审批时间，制定和审议预算应成为人大最重要的日常工作。

第三，依据《利马宣言》改革国家审计制度，把国家审计从行政机构中独立出来，归属人大，增强审计机构的独立性，审计机关的领导均由人大选举产生，使审计机关在人权、事权和财权上独立，对政府部门及其下属单位的每一笔开支进行全面审计，既审计税款使用的合法性，也审计税款使用的效率，并对审计出来的问题追究法律责任。

应该说，我们的政府也意识到了变革的必要性，明确提出了建设公共财政、“阳光财政”的目标。一些地方政府和人大在改革税制和强化财政监督的实践，大胆迈出脚步，取得了令人欣慰的效果。

事例 43（真实）• 温岭市新河镇的“参与式预算”

始于 2005 年的浙江省温岭市新河镇“参与式预算”，是把民主恳谈引

入镇人大对财政预算的审查和监督，促进基层人大和人大代表依法履行自己权力的基层公共预算改革。

在“参与式预算”中，人大代表和普通民众可以在镇人代会上参与政府预算的审查，他们对政府的“花钱计划”发表意见并可能促成政府预算的调整。这项改革将协商民主与预算审查结合起来，在国内首开先河。

温岭市实施的“参与式预算”，运作模式算得上严谨和严肃，基本能做到“没有代表公共利益的预算修正案没有通过”，尤其今年辩论会代表们和政府互动“火药味十足”，出现代表临时退会抗议的行为……

到今年 2 月，发端于浙江省温岭市新河镇的“参与式预算”改革，在温岭市的另 4 个乡镇得以推广，“参与式预算”在逐步升级。

仅从税文化的角度看，发生在温岭市镇人代会上的财政预算协商会议，类似于中世纪欧洲刚起步的等级会议，一方面这是政府和民众推进民主保障纳税人权利的好事，另一方面，从范围和内容上看，还远不够全面、不够成熟。

温岭的“参与式预算”主要推动来自政府，准确点说是来自温岭市及浙江省一些有改革志向、有政治抱负和有担当精神的领导群体。他们在自己的管辖区推动“参与式预算”也是遇到重重障碍，运作了 5 年的“参与式预算”普及不大，宣传有限。

无论如何，由温岭市政府和官员带动的“参与式预算”已经实施了 5 年，对民主政治、公民权利、纳税人权利具有积极意义。

事例 44（真实）• 广东省人大预算监督室推动的部门预算改革[1]

2003 年，在广东省人大预算监督室的推动下，部门预算改革首次全面铺开，全省共有 102 个省级部门向人大提交了预算报告，并且所有的报告都详细到每一个具体的项目，在开支流向中列到了“项”级科目；预算编制内容还采用了简单明了的表格形式，是什么项目，要用多少钱，均一一列出，后面还附上一个简单的说明。所以，广东省政府提交的预算草案也从原先的几页纸一改而为足有 3 厘米厚、重 1 公斤以上、605 页的《广东省 2003 年省级部门预算单位预算表》，其预算总金额更是高达 220 亿元人民币。

到了 2004 年，被提交给人大审议的省级部门增加到 115 个，在预算报告中，每个部门的预算草案中都增加了一份文字说明，内容包括部门的机构设置、部门职能、人员构成、收入预算说明、支出预算说明等，政府预

[1] 本案例和相关内容摘编自《呼吁公共预算》：“预算初审机构的双重角色”

算的公开性与透明性进一步加强。

从 2005 年开始，部门预算改革中引入了新的衡量指标，广东省预算监督室已经从追求“阳光财政”转为重视“绩效评价”，即从之前要求财政预算公开、透明，到重视财政资金的使用绩效的转变，这意味着预算监督的进一步发展。

努力不止于此。广东省预算监督室还连续三年在省人大会议期间为与会的代表提供当年的部门预算表，据预算监督室黄平主任介绍，这种做法在全国省级人大中尚属首创，它大大方便了代表查询了解相关部门的预算情况；在 2005 年，预算监督室进一步完善这一做法，它与省财政厅合作，于人代会期间在会场设立了一个部门预算的电脑查询系统，通过这个系统，与会代表们无须再像以往那样，翻看一堆厚厚的资料，只要在这个系统上输入自己想要查询的政府部门的名字，就可以一目了然，给代表们的工作带来了更大的便利。

随着预算编制内容的不断细化、范围的不断扩大，省政府财政的透明度也随之越来越大，对此广东省人大代表王泽华感触颇深，“这两年来政府预算的透明度大大提高了”。预算透明度的提高，有助于代表发现预算中存在的问题，从而有针对性地提出质疑，在 2004 年接受媒体采访时，几乎见证了广东人大政治体制改革实践全历程的 5 届人大代表林才俊谈到，“预算细化两年来，代表们发现问题不少。”

在上述事例中，广东省预算监督室成立后，在推动部门预算改革、促进政府预算公开方面扮演着关键的角色，人大代表的预算审议能力也获得了改善。不过与此同时，预算监督室身负的担子也加大了，即预算初审工作变得繁重异常。这是因为，人大代表一则由于待审议案多而会期又短，分配在审议预算草案上的时间显得相当有限；其次，人大代表在日益公开透明的预算草案面前仍然是“知其然而不知其所以然”，如果没有预算监督室此类机构的初审准备，则审议质量依旧是不能令人满意的。

在监督室需要承担的初审工作增多的情况下，预算监督室的设置标准并没有得到相应的改革。到 2005 年，预算监督室仍然是人大财经委员会下属的一个工作机构，并且仅有 5 个编制，在应对由细编预算带来的更多的初审工作时总是显得捉襟见肘，其有效初审预算的可能性也越来越低。

预算监督室提出的解决方法是：通过扩编等方式把预算监督室改造为能够给人大审议预算提供必要辅助的技术性工作委员会。但成立预算工作委员会的申请如石沉大海，杳无音信。

难道广东省人大及其常委会并无意扩编预算监督室或成立预算工作委员会吗？预算监督室的主任表示，“这需要领导的同意”——这里的“领导”，不单指人大常委会的领导，更主要指的是广东省委领导。因为，同级党委才是人大常委会机构编制设立标准的最终决定力量；人大常委会的机构编制权力，掌握在广东省委控制下的省机构与编制委员办公室手中。这也就意味着，无论是设置新的机构（比如预算工作委员会），还是增加各个机构的编制（比如增加预算监督室的编制），人大常委会都需要向该机构打报告，人大及其常委会自身并没有多少自主权。

通过省机构与编制委员会办公室，广东省委能够直接控制预算监督室的编制数量，甚至可以给人大常委会成立预算工作委员会设置障碍。不过，为使党的意志能够在预算审议机构中得到贯彻，广东省委还有更根本的方式：其一，在人大常委会中设立党组，充分发挥常委会党组的核心领导作用；其二，以党纪来约束人大中的党员代表，使其在人大中贯彻党的意志；其三，通过“推荐干部”的方式来获得关键职位上的人事任免权，从而影响人大及其常委会的决策走向。

干部任命权是党实现对非党机构领导的重要方式。为协调党的干部任命权与同级人民代表大会的人事选举任免权之间的冲突，党主要通过向人大推荐关键职位干部人选的形式介入人大这一权力领域，并在事实上控制了这些职位上的任免权力。广东省委于 2005 年 10 月 31 日颁布的《中共广东省委关于进一步加强人大工作的意见》中把这一原则表述如下：

> 各级党委要认真贯彻《党政领导干部选拔任用工作条例》和《公务员法》，坚持党管干部原则与人大依法行使选举任免权的统一，实现党内工作程序与人大及其常委会法定工作程序的有机结合。党委向人民代表大会或者人大常委会推荐需要由人民代表大会或者人大常委会选举、任命、决定任命的领导干部人选，应当事先向人民代表大会临时党组织或者人大常委会党组和人大常委会组成人员中的党员介绍党委的推荐意见。人民代表大会的临时党组织、人大常委会党组和人大常委会组成人员中的党员及人大代表中的党员，应当认真贯彻党委推荐意见，带头依法办事，正确履行职责。

在实践中，广东省委努力实践着这一原则，举个例子来说，在省十届人大三次会议期间，部分人大常委会的组成人员进行改选，其中包括人大常委会主任一职（原主任卢钟鹤在该次会议中提出辞职），为此，大会举行主席团第三

次会议确认相关职位候选人名单，而主席团召开的这次会议的第一个议程就是“听取中共广东省委负责人关于提名省十届人大常委会部分组成人员候选人人选名单的说明，通过候选人人选名单草案，提交各代表团酝酿”。从中可知，广东省委实际上控制了人大常委会中的大多数关键职位。

党组制度是实现党的领导的重要制度之一，党组在党与非党机构之间架起一座联结桥梁，党的意志通过党组能够顺利地传达到非党机构中并得到贯彻。广东省人大常委会党组的存在就起到了联结省委与人大及其常委会的作用，使党在人大及其常委会的运作过程中发挥着重大的影响。为此，广东省委一直都非常重视人大常委会的党组建设工作，在《中共广东省委关于进一步加强人大工作的意见》中，省委进一步对常委会党组的角色与核心领导作用进行确认：

> 各级人大常委会党组是同级党委的派出机构，受同级党委领导，对同级党委负责。各级党委要高度重视发挥人大及其常委会党组织的领导协作作用，通过党组织的活动和党员的模范带头作用，保证把党的主张和意图贯彻到人大工作之中。人大常委会党组要建立健全党组工作规程，落实党委重大决策的工作责任制和人大工作重大事项向党委请示和报告制度。人民代表大会会议的召开，人大常委会会议的议程安排，人大常委会的年度工作要点，人大及其常委会的立法计划，地方性法规的制定，重大事项和依法监督、人事任免等工作中重大问题的决定，对宪法和法律未作规定的有关工作的探索和试点等，由人大常委会党组向同级党委请示或报告后，再进入法定程序。人大常委会党组要通过党内组织生活，统一党员的认识，使党员在履行法定职责中自觉遵守党的纪律；要及时传达党委重要会议及文件精神，保证党委的决策和重大部署得到贯彻落实。

不仅如此，根据民主集中制原则，人大中的党员代表必须严格服从同级党委的领导，在人大中实现党的意志。广东省 2005 年上任的人大常委会主任在一次省人大工作会议上的发言中，就对人大中的党员提出了殷切的希望与要求：

> 省人大及其常委会中的中共党员，必须认识到自己是受党的委托到国家权力机关工作的；要牢固树立党的观念，在履行法定职责中，自觉坚持党的领导，服从党的领导，维护党的领导，始终把自己置于党的组织之中和党的领导之下，坚决贯彻执行党组织作出的决议和决定，保证党的主张经过法定程序成为国家意志，保证党委推荐的人选成为国家机关的工作人

员。

由此，不难理解，广东省委在有关预算初审机构的问题中扮演决定性的角色。无论是 2002 年广东省财经预算监督室的成立，后来有关成立预算工作委员会或扩编预算监督室的要求与主张遭到搁浅的命运，一切都取决于广东省委在这些问题上的态度。

总的来说，中国是个社会主义政党领导的国家，政党国家所特有的结构性特征也适用于预算审议机构。具体而言，党通过干部任命权、设立人大常委会党组和党员的纪律等方式，在党的系统与人大系统之间成功地搭起交叉依附连线，从而在人大系统中获得了强大的制度化权力。同时以两个机构的面目示人，这一事实使得中国预算审议机构的角色变得相当尴尬、紧张，它的运作也势必受到很大的影响

中国预算审议机构要想走出当下的困境，从而能够有效地行使职能，就必须克服其双重角色之间的紧张与尴尬，这就意味着，我们需要在预算审议机构的“宪政角色”与“政党国家角色”之间寻求一个契合点，而这一过程将是十分漫长与困难的。下一节的内容，将讨论这一问题。

3. 落实人大预算权[1]

如前所说，预算审查和监督权是宪法赋予各级人大的权力。部门预算改革以来，人大的预算监督权得到了加强。但总的说来，各级人大对于政府预算的监督与预算民主的要求相比，仍然还有很大的距离。在绝大部分地方，人大在预算编制过程中进行的审查，实际只是一种形式上的审查或者程序性审查，而不是实质性的审查，在预算执行中的监督也是一种“追认式”的监督，而不是“惩罚性”的监督。为了有效地适应社会转型的现实，增强政权的合法性，中国必须逐步推进以人大预算监督为核心的新型税制，在现有政治框架不变的前提下，作以下努力：

首先，在正式制度的层面合理地构建人大与执政党的关系。

党的领导是中国政治体制的一个基本原则。在确保这一原则的同时，可以设计多种制度安排。目前，很多地方的预算工作程序是这样设计的：财政部门制定预算草案——政府常务会议研究——党委常委会讨论决定——政府提请人大会审议——人大会通过。这一工作程序存在的问题是：第一，在预算提交人大前，党委已经同意了，而且人大常委会主任一般都参加党委常委会会议，

[1] 摘编自《中国公共预算改革：理性化与民主化》：“预算民主：中国预算改革的政治基础”

因此，对于党委已经同意的预算，由于害怕被说不与党委保持一致，党员委员和代表一般都不会发表不同意见。第二，当人大常委会委员和人大代表发现某些预算支出存在问题，并向政府提出时，政府有时会以党委常委会会议已经同意为由，拒绝修改预算。可见，这种预算程序实际上妨碍了人大预算权的行使。其实，完全可以设计其他的预算工作程序，使得预算过程既能够落实党的领导，又能够充分发挥人大的监督职能。例如，政府常务会议通过的预算草案，在进党委常委会讨论之前，先送人大常委会初审，政府将人大常委会的意见吸收进草案后，再送党委常委会讨论，之后再正式进人大会议审查。这样不仅可以在一定程度上解决上述两个问题，而且可以减少党一人大一政府之间的矛盾。

同时，预算民主的发展还必须规范人大常委会中的党组的行为。党章规定，在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中成立党组，其成员由该机关中担任负责工作的党员组成。党组的成员不是由党员代表大会选举产生，而是由批准党组成立的党委指定，并接受其领导。人大常委会中的党组，是联结党与人大的枢纽，党对人大的影响和控制，经常是通过人大常委会中的党组这一内部的、非正式的渠道来实现的。从目前的趋势看，党组的地位和作用仍在提升。因此，要使得人大常委会的预算初审能够是实质性的预算审查，必须考虑如何规范人大常委会中党组的行为，并用正式的制度来取代目前这种非正式制度。

另外，以人大预算监督为核心的预算民主，还必须解决官员代表在人大代表中比重过大的问题。目前，在人大代表的构成中，官员代表占有相当大的比例，而这些官员代表绝大多数都是党员。这给预算民主带来了一些问题。因为预算民主意味着人大代表代表人民来审议政府提交的预算，而政府预算是以部门为基础进行编制的。如果人大代表中行政官员的比重过大，人大预算监督的能力就会受到削弱。因为相当多的官员代表实际上就是政府各个部门的负责人，让他们自己来决定是否同意自己部门的预算，很难不出问题。

其次，构建一个职业性的专职的人大代表群体。

目前，我国的人大代表都不是专职的，他们在担任人大代表的同时还在各行各业就业。他们没有从人大领取工资，在人大没有专门的办公室，除了每年开会的费用之外，没有专门的工作经费，也没有助手。这种业余性使得人大代表没有充足的动机和能力履行人大代表的职责，而且使得他们对自己作为人大代表的角色出现“错位”的理解。相当多的人大代表都不喜欢开会，开会太多在他们看来会影响他们的“工作”，即他们在各自行业担任的工作。例如，由于人大代表抱怨会期太长，一些地方的人大会议压缩了会期，取消了宣读预算报告和计划发展报告的程序。对此，某些人大代表非常欣赏，表示：“这样可

以节省时间，不会耽误在单位的工作”。这表明，在人大代表看来，单位的工作是主业，而当人大代表则是副业。造成这种错位理解，并不是人大代表本身的问题，而是这种“非专职化”的人大代表制度造成的。因此，需要改变这种制度，实行人大代表专职化。

人大代表专职化意味着必须由人大向人大代表支付工资，而且，这种工资不得低于本级政府官员的工资水平。同时，还需要在人大为人大代表设置专门的办公室，配备充足的工作经费，并为他们雇佣研究助手。只有这样，人大代表才能逐渐发展出监督包括政府预算在内的政府行为的动机与能力。目前，一种流行的说法是，人大代表的素质不高，看不懂政府预算的专业性信息。这种看似有理的说法是不通的。因为，目前中国政府编制的预算采用的是一种“分行列支”的预算格式。这是一种最简单的预算格式，只要有高中以上文化程度的人都可以看懂，而且看不懂可以让政府解释。实际上，问题的关键不在于看得懂看不懂，而是有没有充足的动机和时间去看的问题。在“非专职化”的人大代表制度下，人大代表进行预算监督的动机和时间都是非常有限的。

不过，实行人大代表专职化需要同时减少人大代表的规模。目前，由于实行一种阶层代表性的人大代表制区，每个阶层都要有代表，因此，人大代表的规模过于庞大。实行专职化后，每个人大代表都要支付工资，配备办公条件，这意味着一大笔财政支出。因此，如果人大代表规模过大，会给财政带来比较大的压力。当然，削减人大代表的规模必然会带来一个问题，即人大代表对社会的代表性是否会降低？实际上，人大代表的代表性不一定需要用阶层代表的方式来实现。根本而言，解决代表性的出路是实行竞争性选举。从竞争性选举中产生的人大代表，无论他们来自哪个阶层，都会认真对待选民的意愿。如此，代表性的问题就可以解决。

第三，完善预算监督立法。

人大的预算监督需要依法进行。目前，关于人大预算审批和监督的法律制度仍不完备，使得各级人大及其常委会难以有效地行使职权。宪法和地方组织法对于地方人大及其常委会审批和监督预算，只做了原则性的规定，对许多重要的问题都没有相配套的法律规定，如审批和监督的范围、主要内容、实施程序、操作方法、机构设置、人员和经费等。1994 年的《预算法》在许多方面都不成熟，国务院制定的实施条例的操作性也不强。例如，预算法规定，人大常委会对预算草案的主要内容进行初审，但没有规定什么是主要内容，什么不是主要内容；由谁进行这种判断。而且，也没有具体规定初审的程序、方式，初审结果如何处理。另外，虽然预算法规定，在预算执行中因特殊情况需要增加收入和减少支出（即进行预算调整）时，人大有权监督政府的预算调整，却没

有进一步明确定义“特殊情况”的内容，也没有明确说明，哪些特殊情况需要通过预算调整来解决，哪些需要动用特殊用途的预备费来解决。最后，关于预算调整，预算法规定，只有当预算调整后预算仍然不平衡时，才需要报人大常委会审批，而没有规定预算调整后达到平衡是否还需要人大审批。这就为政府在人大监督之外进行预算调整创造了机会。例如，在年初编制收入预算时留有余地，执行中尽量多收，从而形成一部分政府可以自由支配的资金，从而使得人大对于预算调整的审批形同虚设。

随着全国人大制定预算监督条例，目前有近 30 个省、区、市人大常委会通过了有关人大预算监督的条例，这些条例在一定程度上弥补了我国预算中存在的严重问题，但离预算民主的要求仍有很大的差距。例如，对超收收入使用的审查监督、对预算外资金使用的监督、编制综合预算、对违法行为的检举和控告、就重大问题举行听证会以及人大代表是否可以提出预算修正案等，绝大部分地方的预算监督条例都没有涉及。至于其他对于人大的审查与监督至关重要的事项，例如，初审方式及其意见反馈方式等，过半数（或近半数）的省份都没有作出规定。这就使得人大在审查和监督政府预算时，缺乏相应的法律依据，从而难以有效地进行预算监督。因此，为了进一步推进预算民主，有必要在修订预算法的过程中，全面和详细地规定人大预算审查和监督的各个方面，同时，进一步完善各省目前制定的预算审查监督条例。

第四，改善各级人大及常委会在预算监督方面的组织能力。

目前，由于组织体制与人员和经费方面的限制，各级人大及人大常委会缺乏能力进行有效的预算审查和监督。在组织体制上，绝大部分地方人大近年来设置的预算监督办公室或者预算监督委员会，都只是人大财经委员会下属的一个工作机构，级别太低，无法真正有效地进行预算审查和监督。同时，这些预算监督机构的编制和经费，都控制在同级党委或者政府手中。事实上，人大常委会各个部门的编制，一般都是由省机构与编制委员会办公室控制的。在很多情况下，该机构既是党委的一个工作机构，又是政府的一个职能部门。有些地方是与省人事厅合署办公，有些地方是单独办公。该机构直接隶属于一个由高层官员组成的机构与编制委员会。人大常委会需要设置新的机构，比如预算审查机构，需要增加各个部门（包括预算审查机构）的编制时，必须先向这个实际上是由省委和省政府控制的办公室打报告。这使得人大的预算审查机构能够获得的编制非常少。许多省人大常委会预算监督室或者类似机构的编制一般都是 5 个。然而，目前的部门预算改革要求政府各个部门细编预算，预算编制得越详细，这些预算审查机构有效审查预算的可能性也越低。此外，在一定程度上，人大的经费也是由党委和政府财政部门控制的。这也使得人大及其常委会

无法有效地审查和监督政府预算。

为了推进预算民主，必须提高这些预算审查机构在人大内部的级别，至少应该和人大财经委平行，或者直接将人大财经委员会改建为预算委员会或拨款委员会。在组建预算委员会或者拨款委员会时，应该在人大内部将拨款权集中到该拨款委员会，也就是说，不能在人大内部分散拨款权。其他的政策委员会（例如农业委员会等），可以在各自的专业领域协助预算委员会审查政府的具体政策的合理性，尤其是该政策是否需要，但是，它们不能有拨款权。此外，应该赋予人大在确定自身编制与经费上一定的自主权。其实，人大要设什么机构，雇佣多少人，需要多少经费，都应该是人大的权力，应该由人大代表来决定，而不应该完全由党委和政府来决定。最后，应该在人大内设置隶属于人大的审计部门或者将现有的审计部门从政府划归人大。

在当下中国，党对国家的领导是政治体制的一个基本原则。党在追求统治合法性的历史中所表现出来的灵活性与现实主义态度告诉我们，它会付出努力来应对社会对公共财政和预算民主的强烈诉求。而加强和落实人大对政府预算的审查和监督，将是实现公共财政与预算民主的一条重要的、切实可行的道路。

4. 中央地方税收关系辨析

中国是一个大国，人口众多，地域辽阔。在这种类型的国家，地方和中央之间的关系是核心的政治问题之一。在一个国家的税收体制中，中央与地方的关系是一个非常重要的内容。其核心是中央和地方政府间的财权和事权的关系，实质是谁掌握多少钱，谁做多少事。掌握的钱是财力，支配这些财力的控制权就是财权，做事就是事权。在特定含义上，事权反映的各级政府管理职能的划分，突出的是行政隶属关系，包括政府管理行政事业、经济管理、社会发展和社会服务等方面的权利和义务。财权是指在法律允许下，各级政府负责筹集和支配收入的财政权力，主要包括税权、收费权及发债权。

中国目前的中央与地方财权、事权关系，是 1994 年分税制改革定下来的。这次分税制改革的基本内容，包括以下三个方面：

第一、对中央和地方政府的事权确定了相应的财政支出范围：中央财政支出主要包括中央统管的基本建设投资，中央直属国有企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费等，国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费和文化、教育、卫生等各项事业费支出，以及应由中央负担的国内外债务的还本付息支出；地方财政支出主要包括地方统筹的基本建设投资，地方国有企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费和行政管理费，价格补贴支出以及其他支出。

第二、按税种划分中央财政与地方财政收入，其基本原则是，将一些关系到国家大局和实施宏观调控的税种划归中央，把一些与地方经济和社会发展关系密切、以及适合于地方征管的税种划归地方，同时把收入稳定、数额较大、具有中性特征的增值税等划作中央和地方共享收入。

第三、确定了中央对地方的税收退还制度，税收返还制度就其性质而言，是一种转移支付，是年年都有的经常性收入返还。

1994 年实行分税制以后，增值税、资源税和证券交易税作为中央与地方共享税，从 2002 年开始又将企业所得税和个人所得税作为共享税，而且共享的比例并没有法律规定，完全由中央政府决定，比如中央政府征收的增值税收入75%归中央，25%归地方，这仅由中央的一个文件就厘定了。

分税制后，优质税源都划归给了中央政府，中央和地方的财力走向了两个方向，中央政府财力逐渐雄厚，地方政府增值税和所得税的大头要给中央，随着农业税费的取消，税收来源萎缩严重。分税制运行十多年后，中央财力不足等问题得到了有效解决，但新的问题也随之出现：地方政府尤其是基层政府事权过多，相应财力却很少，使其无法完成现有的事权。现在看来，1994 年分税制的内在机理是一种权力主导型的分税制。什么税收归本级政府，什么税可由下级政府收，下级政府上缴的什么税返还多大比等，均由上级政府凭借权力单方面决定。于是，在这种权力主导型的分税制下，财权一级级向上转移，而事权却相对下移。

我国设有中央、省、市（州）、县、乡（镇）等五级政府，一级政府享有一级财权，五级政府就要按五级分税。由于纳入中央税和共享税的若干主导税种占全部税收的 90%以上，加之中央分享比例高，地方税体系薄弱，目前的分税制体制仍停留在中央对省级分税的层次，部分省（区）延伸至省对市（州）分税。如再要往下延伸，县、乡（镇）两级政府实际上已无税可分。大部分地方的县乡政府的财政困难与日俱增，工作人员工资欠发现象普遍化，赤字规模不断扩大，实际债务负担日益严重，财政风险日渐加剧。为了克服这一弊端，2009 年 8 月，财政部发布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，明确提出了省直接管理县财政改革的总体目标，即 2012 年底前，力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。这次改革的方向是正确的，层级的简化可以降低运行成本，减少中间层的财富消耗。

另外，中央对地方的财政转移支付远远称不上完善。省以下，特别是县乡两级处于政府级次的末端，转移支付链条过长。在经过了多级次财政的缺少透明度的转移后，资金到政府级次末端已所剩无几。

事例 45（真实）• 中国特色的"跑部钱进"

2008 年 11 月 5 日，为推动中国经济走出困难，国务院出台了两年内以 4 万亿元投资刺激经济的方案，其中年底前向各地新增 1000 亿元投资项目，发改委的官员说，这 1000 亿元不仅仅是拨付下去，而且是在 50 天的时间里要花掉。

一时间，三里河的宾馆、酒店全部爆满，连深居于居民楼小区的如家快捷酒店也门庭若市，来晚的人只能遗憾地被告知，100 多个客房已经全部住满。甚至据说周围胡同的地下室也住满了来客，都是各省市来跑项目的。

不仅酒店、餐饮生意火爆，三里河一带各个复印店的机器也在不停地疯转，将各省官员带来的准备上报国家发改委的项目报告书复印或装订成册，有的报告书被复印装订了 10 多套，垒起来有一个书柜格那么高……

"跑部钱进"成为人所共知的俚语已经有十几年。所谓"跑部钱进"，就是全国各省市的政府派出官员，到北京各部委游说，争取各种名目的财政拨款，用于本地政府的开支。这是中国特色税收体制的一个侧影。地方政府为弥补资金不足，除了越来越多地依赖预算外资金以外，还通过种种项目向中央政府争取经费，一有机会就使尽全力向上级政府争取资金，增加中央政府对本地的支付转移力度。2008 年全国财政收入 61330.35 亿元，中央财政收入 33626.93 亿元，如果把两税返还算作转移支付，也称财力性转移支付，那么 2008 年中央向地方政府的转移支付达 22990.76 亿元，占中央财政收入的 68.3％。其中有 4282.16 亿是地方上缴中央的增值税和所得税返还收入，这一笔收入在地方看来，并不能算做中央给地方的财力补助。那么，按照一般转移支付和专项转移支付的总和来比较，中央对地方的转移支付占中央财政收入的 55.6％。令地方担忧的是，转移支付中专项转移支付所占比重比较大，对于专项转移支付地方是没有支配权的，"让你打酱油你就不能买醋"，实质上地方的权力被缩小了，一般转移支付才能体现地方的支配权力，但偏偏现在一般转移支付比重小，2008 年才 8746.21 亿，占转移支付总额的 46.75%，而专项转移支付 9962.39 亿，占比高达 53.25%。

而且专项转移支付是地方向中央一条一条报项目，中央又向地方一级一级分财力。这种专项转移支付制度不仅运行成本高，而且也是对政府可用财力的一种恶性'肢解'，还容易滋生腐败。

地方政府抱怨，由于中央财政对部分专项转移支付安排得过细，大大超出了中央财政管辖的范围，要对这些少到仅有几万元的项目进行财政投入绩效考

评基本上是无法实现的。

令地方一直意见不断的还有，在很多中央决定的支出领域里，中央在给予财力支持的同时要求地方进行财力配套；而对于地方提出的支出需求，中央却无法给予财力上的支持。

他们认为，中央应主要通过一般转移支付的办法增加地方政府的可用财力，那些属于中央政府事权范围内的项目，其所需资金应由中央财政全额负担，不应再要求地方给予资金配套。

事例 46（真实）• 广东雷州乡镇政府负债达三亿[1]

广东雷州市 21 个镇、街绝大多数都有欠款。据雷州市财政局预算股股长符国栋介绍，全市所有镇、街总共欠款高达 3 亿。所欠债务中，大部分都是银行的钱，私人债务比例较小。这些债务主要是教育欠债和基础设施建设所欠工程款。

在雷州市经济属于中等的纪家镇政府，每年除了上级政府补助以外，还可以收取 60 万元的糖厂管理费，以及 10 多万元的土地承包款。这部分收入除了维持日常开支以外，还能保证全镇 60 多位干部每月 400 元的补助。黄镇长介绍，就算加上补助，自己一个月的工资才 1700 元。黄立驹 1992 年参加工作，现为正科级。由于钱少，全镇编制 80 多人，如今还缺编 20 人。除了维持正常运转之外，纪家镇还可以拿出一部分钱用于偿还债务。去年该镇共还债 25 万，2005 年以来累计还债 100 多万，但按镇里目前的收入，还完所有债务至少还要 30 年。

如果说纪家镇能维持日常运转，松竹镇则是举步维艰。松竹镇除 2008 年年底 20 万元省专项补助外，镇政府每月仅有市政府所给的 7000 元办公经费。全镇日常开支仅电费就要 2000 多元。“现在是买卡用电，月初有电，月尾缺电”。镇政府除日常开支以外还要支付干部驻站补贴、考核奖励、接待费以及专项配套等。专项配套包括粮食补贴、合作医疗的复印费，茅草房改造照相费等。“上面补贴越多，我们支付的中间费用就越多，干部的意见越大。”翟泽渊坦言道，“我们的服务质量肯定不好，因为我们没有钱。”

如今，黄立驹和翟泽渊的最大希望就是“上级政府能帮忙解决历史债务”。

不止是乡镇基层政府负债累累，地市级政府的收入与投资也不成比例。例如，据《经济参考报》报道，内蒙古新安盟是自治区欠发达地区，这个地区 2008

[1]资料来源：2009 年 5 月 25 日《南方农村报》

年的财政收入为 15 亿元，地方可支配收入为 10 亿元，2009 年计划固定资产投入为 126 亿。宁夏石嘴山市政府提供的数据显示，2008 年，石嘴山市可支配财政收入为 19.98 亿元，该市 2009 年确定了 110 个重点项目，计划总投资 466 亿元，其中，60 个城市基础设施建设项目已开工 52 个，基础设施总投入大约为 100 亿元。从陕西省榆林市政府获悉，该市 2008 年可支配财力为 70 亿元，计划从今年起的 4 年内，投资 660 亿元推进以公路、铁路为主的交通基础设施建设，今年计划完成交通建设投资 135.7 亿元。地处苏北的欠发达地区淮安市，2008 年市区可支配财政收入有 15 亿，今明两年市区城建基础设施投入为 243 亿元。

中国《宪法》、《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等，对各级政府的职能、事权作了一般性规定，如中央政府承担 18 项职权，县级以上的地方各级政府承担 10 项职权，乡级政府承担 7 项职能等。但这种事权的划分过于宽泛，事权说明不够具体。分税制改革以后，地方政府特别是县乡政府的税权受到了严重削减，但事权却没有相应减轻，甚至还有不断加大，结果，地方政府在承受越来越多事务的同时，却面临着逐渐紧张的财政。

中国现行的《预算法》等有关法律中，严格禁止地方财政出现赤字和地方政府举债，但是事实上，全国各地区、各层级的地方政府大都在不同程度上举债或负债经营，地方政府负债是常态。2004 年，国务院发展研究中心地方债务课题组的一次摸底显示，中国地方政府债务至少在 1 万亿元以上，到 2009 年，财政部财政部财政科学研究所课题组的研究报告《财政风险视角下的地方债务研究》中显示："目前我国地方债务总余额为 4.1 万亿元，相当于占我国 2007 年 GDP 的 16.5％，财政收入的 80％，地方财政收入的 174.6％"。

从 2005 年开始地方债进入了偿债高峰期，有些市本级政府每年到期本息近 10 亿，乡政府也有几百万的本息等着还。一些地方政府的负债率都在 300%左右，已经远远高出了国际上的警戒线 100%和中国的警戒标准 150%。每年巨额的还款已经严重影响了基层政府的正常运转。

这种举债情况，越是在中西部欠发达省区越普遍，债务规模也越大。

乡级政府虽然受债务影响最大，但"乡财县管"后，乡级债务规模并没有继续扩大，但省市级的债务每年仍以很高的增速在增长，即便到今天也没有放缓的迹象。

地方政府要做的事还要做，收入却大幅度减少，唯一办法自然是"乱收费、乱罚款"与借债，不走正门走旁门，进行税外收费。就车船使用税来看，按照规定，凡是在中国境内拥有并且使用的车船是车船税征收对象，但是这一税收

并不能满足交通建设的需要，于是各地方政府先后出台了养路费、车辆购置费、交通管理费、过路费、过桥费和公路基金等。经过十几年的酝酿与各利益部门的博弈，2008年底中央政府终于出台燃油税方案并在2009年元旦生效，并承诺逐步取消全国二级公路的收费。但所征得的燃油税归中央，却不对地方补贴。结果，燃油税的征收比较顺利，而二级公路取消收费却比较艰难，如湖南省的娄湘公路在燃油税开始征收后取消了收费，但两个月后又恢复收费，称未接到国务院通知，导致车主们不满而强行冲关，酿成群体性事件。到2009年7月，只有13省1420个收费站取消了二级公路的收费，有的二级公路进行简单改进之后升级为“一级”公路继续收费，一场让利于民、促进公平的“费改税”变革，在一些地方演变成了“费加税”。

地方政府自己不能依靠正规的税收来运营，只能通过权力寻租来谋取利益，滋生大量腐败，不断激化基层的社会矛盾。2004年以来，房价不断上涨，就是地方政府为了弥补收入的不足，地方政府通过转让国有土地大量获利的结果。这造成土地价格直接决定地方政府收入的格局。这种局面一旦形成，就会对土地资源的开发利用造成严重影响。政府会鼓励有利于土地价格上升的资源格局。这其实是近年来各地房价不断攀升的重要原因。在许多地方，地价实际上占据了房价相当大的比例。

关于中央与地方的分税究竟怎么才算合理，不同的人有不同的观点，一般说来，比较富裕的省份希望扩大地方政府的税权，而比较穷的省份则更希望中央政府保持较高比例的收入，并加大支付转移的力度。不管怎么，合理的中央地方税收关系，应该遵循财权和事权相对称的原则。既然政府是为社会提供公共服务的主体，那么，公民为了购买公共服务而付出的税款就应该尽量由负责该项公共事务的政府支配。全国范围的公共服务，比如国防、外交所需的费用，相应的税款应该由中央政府支配，而地方上的公共服务，应该尽量由地方政府直接通过地方征税来完成。这方面的事务不应该大量依赖中央政府的转移支付来维持。那样只能造成大量的浪费，并且直接扼杀地方政府完善社会公共服务的积极性。

如前所述，中国作为一个大国，地方与地方之间差异很大。因此，普通公民所直接接受的公共服务，主要成分必然由地方政府提供。因此，就中国的情况来说，应该地税的比例超过国税，这样才符合财权和事权相对称的原则。目前，至少应该做到中央转移支付的比重低于地方自筹比重。这应该成为下一步税制改革的目标。

后 记

本书是在 2007、2008 年公民税权手册的基础上修订扩充而成的，所以要感谢曾经参与撰写本系列丛书的所有作者，包括李英强、秋风、杨光、楚望台、李子暘、冀志罡、郭玉闪、陈青蓝、席斯、朱中原等人。在这本书里，或多或少地保留着他们的文字。

在编写本书的企业调研及资料整理中，周博、傅志杰付出了辛苦而卓有成效的劳动；秋风、张文学、胡晓翔、徐瑞芳、李慷、刘彦、郭宇宽等人在初稿讨论时提供了宝贵的意见；颜言不仅参与写作，还发动他的几位朋友帮助校对书稿；信力建先生对本书的发布会予以热情的支持……在此，向他们，以及所有帮助本书问世和传播的朋友，表示衷心的感谢。

按原计划，本书的重点之一是解析政府花钱的来龙去脉，但由于时间、人力、水平的限制，目前完成的内容离原定的目标有较大的差距，在此向读者表示歉意。无论如何，我愿提醒读者，这是一个非常有价值的研究方向。特别是在今年 10 月广州市财政局向社会公布详细的部门预算之后，可能会有更多的地方追随其后，这样一来，通过研究政府的财政支出数据，来解读政府花钱的秘密，并部分地实现拟议中的公共财政和预算民主，就不再是一个遥不可及的梦想。希望有更多的人加入这项研究的行列。

在本书编写过程中，我们使用了很多文献资料和数据，书中尽可能标明出处，但因时间仓促，疏漏之处难免，希望读者和著者海涵。对于书中的各种问题，我们愿意接受各方的批评和意见，如有来信请发送至：cenke888@163.com ，希望读者的反馈帮助我们把今后的版本做得更好。

岑科

2009 年 11 月 11 日